



3 1761 11649895 7





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116498957>



CAI  
XC 44  
- M15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, June 7, 1994

Chair: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mardi 7 juin 1994

Président: Peter Milliken

25

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

# Procedure and House Affairs

# Procédure et des affaires de la Chambre

**RESPECTING:**

1. Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundary readjustment system
2. Consideration and adoption of a draft report to the House respecting changes to the Standing Orders concerning technical amendments

**INCLUDING:**

The Twenty-Sixth Report to the House

**CONCERNANT:**

1. Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales
2. Étude et adoption d'une ébauche de rapport à la Chambre concernant les modifications au Règlement respectant les modifications techniques

**Y COMPRIS:**

Le Vingt-sixième rapport à la Chambre

**WITNESS:**

(See back cover)

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chair:* Peter Milliken

*Vice-Chairs:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons



Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,  
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,  
Canada K1A 0S9

**ORDER OF REFERENCE**

1st Session/35th Parliament

*Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Tuesday, April 19, 1994.*

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs be instructed to prepare and bring in a bill, in accordance with Standing Order 68(5), respecting the system of readjusting the boundaries of electoral districts for the House of Commons by Electoral Boundaries Commissions, and, in preparing the said bill, the committee be instructed to consider, among other related matters, the general operation over the past thirty years of the Electoral Boundaries Readjustment Act, including:

(a) a formula to cap or reduce the number of seats in the House of Commons;

(b) a review of the adequacy of the present method of selection of members of Electoral Boundaries Commissions;

(c) a review of the rules governing and the powers and methods of proceedings of Electoral Boundaries Commissions, including whether these Commissions ought to commence their work from the basis of making necessary alterations to the boundaries of existing electoral districts wherever possible;

(d) a review of the time and nature of the involvement of the public and of the House of Commons in the work of Electoral Boundaries Commissions;

That the committee have the power to travel within Canada and to hear witnesses by teleconference; and

That the committee report no later than December 16, 1994.

**ATTEST**

**ORDRE DE RENVOI**1<sup>re</sup> Session/35<sup>e</sup> Législature

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mardi 19 avril 1994.*

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit chargé, conformément à l'article 68(5) du Règlement, d'élaborer et de déposer un projet de loi sur le mode de révision des limites des circonscriptions électorales pour la Chambre des communes suivi par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, et que, en élaborant le projet de loi, le comité soit chargé d'étudier, entre autres, le fonctionnement général de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales au cours des trente dernières années, notamment :

«a) en examinant l'opportunité de plafonner ou de réduire au moyen d'une formule le nombre de sièges à la Chambre des communes;»

b) en examinant la pertinence de l'actuel mode de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

c) en examinant les règles régissant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ainsi que leurs pouvoirs et méthodes de procédure, notamment si ces commissions devraient commencer leurs travaux en faisant dès le départ les modifications nécessaires devant être apportées aux limites des circonscriptions électorales existantes partout où c'est possible;

d) en examinant le moment et la nature de la participation du public et de la Chambre des communes aux travaux des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

Que le comité soit habilité à se déplacer au Canada et à entendre des témoins au moyen de téléconférences; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 16 décembre 1994.

**ATTESTÉ**

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

*Clerk of the House of Commons*

**REPORT TO THE HOUSE**

Friday, June 3, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 114, has the honour to present its

**TWENTY-SIXTH REPORT**

Your Committee recommends that the following Members be added to the list of Associate Members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs:

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le vendredi 3 juin 1994

Conformément à l'article 114 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**VINGT-SIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande que les députés suivants fassent partie de la liste des membres associés du Comité permanent de la justice et questions juridiques :

Bryden

Cohen

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 15 which includes this report*) is tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 15 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, JUNE 7, 1994

(30)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 10:40 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken and Randy White.

*Acting Members present:* Stephen Harper for Elwin Hermanson; Gaston Leroux for Michel Gauthier.

*Other Member present:* Len Taylor.

*In attendance: From the Committees and Parliamentary Associations Directorate:* Michael Lukyniuk, Deputy Principal Clerk. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* James R. Robertson, Research Officer.

*Witness: From Elections Canada:* Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada.

The Order of Reference dated Tuesday, April 19, 1994 relating to the electoral boundaries readjustment system, being read as follows:

Ordered.—That the Standing Committee on Procedure and House Affairs be instructed to prepare and bring in a bill, in accordance with Standing Order 68(5), respecting the system of readjusting the boundaries of electoral districts for the House of Commons by Electoral Boundaries Commissions, and, in preparing the said bill, the committee be instructed to consider, among other related matters, the general operations over the past thirty years of the Electoral Boundaries Readjustment Act, including:

(a) a formula to cap or reduce the number of seats in the House of Commons;

(b) a review of the adequacy of the present method of selection of members of Electoral Boundaries Commissions;

(c) a review of the rules governing and the powers and methods of proceedings of Electoral Boundaries Commissions, including whether these Commissions ought to commence their work from the basis of making necessary alterations to the boundaries of existing electoral districts wherever possible;

(d) a review of the time and nature of the involvement of the public and of the House of Commons in the work of Electoral Boundaries Commissions;

That the Committee have the power to travel within Canada and to hear witnesses by teleconference; and

That the Committee report no later than December 16, 1994.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee commenced consideration of the electoral boundary readjustment system.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 7 JUIN 1994

(30)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 10 h 40, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Randy White.

*Membres suppléants présents:* Stephen Harper pour Elwin Hermanson; Gaston Leroux pour Michel Gauthier.

*Autre député présent:* Len Taylor.

*Aussi présents: De la Direction des comités et des associations parlementaires:* Michael Lukyniuk, greffier principal adjoint. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* James R. Robertson, attaché de recherche.

*Témoin: D'Élections Canada:* Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi du mardi 19 avril 1994 portant sur le mode de révision des limites des circonscriptions électorales:

Il est ordonné — Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit chargé, conformément à l'article 68(5) du Règlement, d'élaborer et de déposer un projet de loi sur le mode de révision des limites des circonscriptions électorales pour la Chambre des communes suivi par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, et que, en élaborant le projet de loi, le comité soit chargé d'étudier, entre autres, le fonctionnement général de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales au cours des trente dernières années, notamment:

«a) en examinant l'opportunité de plafonner ou de réduire au moyen d'une formule le nombre de sièges à la Chambre des communes;»

b) en examinant la pertinence de l'actuel mode de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

c) en examinant les règles régissant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ainsi que leurs pouvoirs et méthodes de procédure, notamment si ces commissions devraient commencer leurs travaux en faisant dès le départ les modifications nécessaires devant être apportées aux limites des circonscriptions électorales existantes partout où c'est possible;

d) en examinant le moment et la nature de la participation du public et de la Chambre des communes aux travaux des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

Que le comité soit habilité à se déplacer au Canada et à entendre des témoins au moyen de téléconférences; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 16 décembre 1994.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité commence l'examen du mode de révision des limites des circonscriptions électorales.

Jean-Pierre Kingsley made a statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference dated February 7, 1994 respecting procedural matters, the Committee considered a draft report on changes to the Standing Orders concerning technical amendments.

It was agreed,—That the alternative draft text for Standing Order 45(5)(a)(iii) which reads as follows:

“(iii) In the case of a votable opposition motion proposed by a Member of a party other than the Official Opposition, the Whip of that party also may ask the Speaker to defer the division.”  
be adopted.

It was agreed,—That the French text of Standing Order 45(6)(b) be amended to read as follows:

“(b) Le vote par appel nominal sur une motion tendant à l’adoption d’un projet de loi à l’étape du rapport conformément aux articles 76(9), 76.1(9) et 76.1(12) du Règlement ne peut être différé même si cette motion ne peut faire l’objet d’un débat.”

It was agreed,—That the draft report to the House concerning technical amendments to the Standing Orders be adopted, as amended, and that the Chairman be instructed to present the report to the House.

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted on Thursday, January 20, 1994, the Twenty-Sixth Report is deemed to have been adopted and the Chair is ordered to present it to the House.

At 12:18 o’clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jean-Pierre Kingsley fait un exposé et répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 février 1994 portant sur des questions de procédure, le Comité examine un projet de rapport proposant des modifications d’ordre technique au Règlement.

Il est convenu—Que soit adopté le libellé de rechange au sous-alinéa 45(5)a)(iii), ainsi formulé:

«(iii) Dans le cas d’une motion de l’opposition à mettre aux voix, proposée par un député d’un parti autre que l’opposition officielle, le whip de ce parti peut, lui aussi, demander au Président, de différer le vote.»

Il est convenu—Que la version française de l’alinéa 45(6)b) se lise désormais ainsi:

«b) Le vote par appel nominal sur une motion tendant à l’adoption d’un projet de loi à l’étape du rapport conformément aux articles 76(9), 76.1(9) et 76.21(12) du Règlement, ne peut être différé même si cette motion ne peut faire l’objet d’un débat.»

Il est convenu—Que le projet de rapport, modifié, portant sur les modifications d’ordre technique au Règlement, soit adopté, et que le président le présente à la Chambre.

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection, et selon l’ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Vingt-sixième rapport est adopté d’office et le président est prié de le présenter à la Chambre.

À 12 h 18, le Comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation du président.

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

**[Texte]****EVIDENCE****[Recorded by Electronic Apparatus]**

Tuesday, June 7, 1994

**[Traduction]****TÉMOIGNAGES****[Enregistrement électronique]**

Le mardi 7 juin 1994

• 1036

**The Chairman:** Order, please. I see a quorum for hearing of evidence. I would therefore like to open the meeting.

Notre témoin ce matin est le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, accompagné d'un membre de son bureau. Bienvenue encore une fois, monsieur Kingsley. Je me souviens bien que vous avez été notre premier témoin dans ce Parlement. Je comprends que vous nous ferez une présentation sur la Loi électorale du Canada et nous espérons que vos idées seront fort intéressantes pour le Comité.

Without further ado, I call on you, sir, to make your opening presentation. I know members will have many questions following it.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley (Chief Electoral Officer of Canada):** Good morning, Mr. Chairman. It is with great pleasure that I accept the committee's invitation to meet with you today to discuss redistribution.

On Thursday, April 28, 1994, I had the privilege of addressing the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs regarding redistribution within the context of Bill C-18. I also appeared before that committee on February 3, 1994, to review the various steps of the redistribution process, and again on March 24 to answer further questions.

**Le président:** Nous avons le quorum pour entendre des témoins. Je déclare donc la séance ouverte.

Our witness this morning is the Chief Electoral officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, and one member of his office is with him. Welcome once again, Mr. Kingsley. I remember that you were our first witness in this Parliament. I understand that you will be making a presentation on the Canada Elections Act and we look forward to your suggestions that will be very useful to the Committee.

Sans plus attendre, je vous donne la parole, monsieur, pour votre allocution liminaire. Je sais que les membres du comité auront de nombreuses questions à vous poser ensuite.

**M. Jean-Pierre Kingsley (directeur général des élections du Canada):** Bonjour, monsieur le président. Je suis heureux de vous rencontrer ce matin pour vous entretenir de la redistribution.

J'ai déjà eu l'occasion de discuter du même sujet devant les membres du Comité sénatorial permanent sur les affaires juridiques et constitutionnelles le jeudi 28 avril, dans le cadre de son examen sur le projet de loi C-18. Plus tôt dans l'année, soit le 3 février, je vous avais rencontrés une première fois pour exposer les grandes étapes de la redistribution, avant de revenir, le 24 mars, répondre cette fois à vos questions.

• 1040

Before I begin, I would like to introduce Mr. Jacques Girard, director of legal services, who is well-known to the members of the committee; and Mr. Carol Lesage, assistant director of operations. Both, as I have said, have appeared with me previously before the committee and may be called upon to testify. We are accompanied by Mr. Hershel Saks and Mr. Alain Pelletier, both of whom have worked on the various documents that have been distributed to you. They will assist us in answering your questions.

It is important to note that since the text of the motion, particularly its preamble, passed by the House on April 19 last was very broad, we thought it preferable at this stage to consider the four paragraphs of the motion first. Consequently, I have structured my presentation on those four elements by giving suggestions to the committee.

By the way, I think my presentation will take about 30 minutes—no more. We have provided you with copies of the presentation. That is something that is usually not done when I appear, but it is to facilitate the flow of ideas and allow you to refer to some of the tables as I proceed in my presentation.

For each element, I have considered the pertinent recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Because of the commission's comprehensive examination of the Canadian electoral system and its exhaustive research program, I may refer to these recommendations from time to time in the course of my presentation.

Avant de commencer, je voudrais vous présenter M. Jacques Girard, directeur des services juridiques, que les membres du comité connaissent bien, et M. Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, qui étaient tous deux à mes cotés lors de ma visite précédente et à qui vous pourrez poser des questions. Nous sommes accompagnés par M. Hershel Saks et M. Alain Pelletier, qui ont tous deux préparé les divers documents d'information qui vous ont été remis. Ils nous aideront à répondre à vos questions.

Il importe de préciser que bien que le texte de la motion adoptée par la Chambre le 19 avril 1994 soit très large, et particulièrement son préambule, nous avons cru bon de considérer d'abord les quatre paragraphes de la motion. Ainsi, j'entends structurer ma présentation à partir de ces quatre éléments de la motion, en formulant à votre intention diverses suggestions.

Soit dit en passant, mon exposé durera au plus une trentaine de minutes. Nous vous avons remis des copies du texte. C'est une chose que je fais rarement lorsque je comparais devant un comité, mais cela vise à faciliter le flux des idées et à vous permettre de vous reporter à certains tableaux au fur et à mesure de mon exposé.

Pour chacun des éléments, j'ai relevé les recommandations appropriées faites par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis dans son rapport final. Comme cette commission a examiné soigneusement tous les aspects du système électoral canadien dans le cadre d'un ambitieux programme d'études, je ferai référence à ses recommandations, le cas échéant, dans le cours de mon exposé.

## [Text]

First, I'll look at options for the representation formula. To begin with, we must consider the current formula and its detailed calculation as reflected in chart A in your package. The footnotes reflect the constitutional and other requirements concerning the allocation of seats to the provinces and territories. Members are already familiar with this chart; it is one I've tabled before. It is also one I tabled with the media and with everybody when I made the seat allocation as required by the Constitution of Canada.

Very briefly, you take the Canadian population, subtract the Northwest Territories and Yukon, and divide that result by 279 seats, which gives you the national quotient. From there, you divide the population of each province to obtain the number of seats, rounded, after which you apply the special clauses as they are explained at the bottom of the page. You then get the new allocation of seats.

In effect, we're talking here about a modified capping formula, which has safeguards for provinces that would not warrant the same number of seats as they have now. That's what this formula achieves.

I would like to review the scenarios put forward by the royal commission, which have been updated by the most recent statistics, as well as some other scenarios prepared by my office for the purposes of the motion. Before going further, however, I should explain some methodological considerations.

It is important to note that when Statistics Canada establishes population projections, various assumptions are made. They define the kinds of scenarios that will be used to make the projections, which are based on estimated fertility, international migration, and domestic migration rates. In our calculations we used Statistics Canada's scenario number two, consisting of an average natural increase, average immigration, and average domestic migration.

I direct your attention to chart B in the documents we've given you. We adopted this scenario because of the recommendation of Statistics Canada's demographers that it should be the one chosen when only one is used. It should also be noted that Statistics Canada revises its population projections following each census and generally recommends one population projection scenario from a large number of scenarios that may differ from one census to the next. That is, in effect, what occurred between the census of 1986 and that of 1991.

Our charts are based on the projections following the 1991 census, whereas those used by the royal commission were based on the 1986 census. This illustrates the difficulty involved in making population projections but does not make it any less appropriate to consider various representation formulae based on these projections.

## [Translation]

Dans un premier temps, j'aborderai diverses options quant à la formule de représentation. La première option à considérer est la formule actuelle et son mode de calcul détaillé, présenté au tableau A. Les notes en bas de page réfèrent aux exigences constitutionnelles ou autres utilisées pour déterminer la répartition des sièges aux provinces et aux territoires. Les membres du comité connaissent bien ce tableau car je l'ai déjà déposé auparavant. Je l'ai également remis aux médias et à tous les intéressés lorsque j'ai procédé à la répartition des sièges conformément à la Constitution du Canada.

En un mot, on prend la population canadienne, on soustrait les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon et on divise le résultat par 279 sièges, ce qui donne le quotient national. On divise ensuite la population de chaque province pour obtenir le nombre de sièges, on arrondit et puis on applique les clauses spéciales expliquées au bas de la page. On obtient alors la nouvelle répartition des sièges.

En fait, il s'agit ici d'une formule modifiée de plafonnement, laquelle prévoit des protections pour les provinces qui n'auraient pas droit au même nombre de sièges qu'à l'heure actuelle. C'est l'objectif qu'atteint cette formule.

J'aimerais maintenant revoir avec vous les hypothèses formulées par la Commission royale à la lumière des plus récentes données disponibles, ainsi que d'autres scénarios mis au point par mon bureau pour l'étude de la motion. Permettez-moi d'abord de commenter, pour votre gouverne, certains éléments concernant la méthodologie.

Il est important de noter que lorsque Statistique Canada établit des projections de population, diverses hypothèses sont considérées et définissent les différentes catégories de scénarios qui seront retenus pour en arriver aux projections. Ces hypothèses sont basées sur des niveaux prévus relativement à la fécondité, la migration internationale et la migration interne. Dans nos calculs, nous nous sommes servis du scénario 2 de Statistique Canada, soit le scénario constitué par un accroissement naturel moyen, une immigration moyenne et une migration interne moyenne.

Je vous réfère au tableau B illustrant ce scénario. Nous avons adopté ce scénario car selon la recommandation des démographes de Statistique Canada, c'est le scénario qui devrait être employé, en ce moment, lorsqu'on en utilise un seul. Il faut noter également que Statistique Canada révise ses projections de population à la suite de chaque recensement et recommande généralement un scénario de projection de population parmi un nombre important de scénarios qui peut être différent d'un recensement à l'autre. C'est effectivement ce qui s'est produit entre le recensement de 1986 et celui de 1991.

Nos tableaux sont basés sur les projections consécutives au recensement de 1991, alors que les projections utilisées par la Commission royale étaient basées sur le recensement de 1986. Cela illustre la difficulté de faire des prédictions mais ne réduit en rien la pertinence de considérer diverses formules de représentation en fonction de ces projections.

## [Texte]

## [Traduction]

• 1045

Having said that, I would now like to address the various representation scenarios put forward by the royal commission. Their view, based on the demographic projections of the time, was that applying the present representation formula would increase the inequalities among the provinces over time.

According to the royal commission, the formula has two weaknesses. First, it does not attach enough importance to the constitutional principle of proportional representation, and second, it imposes restrictions on any increase in the size of the House, restrictions that in the commission's view penalize provinces undergoing demographic growth. They are not consistent with any principle of representation.

The commission was therefore of the view that what was needed was a formula consistent with both the principle of proportional representation, and the Senate clause of 1915. The formula that in their opinion has done the most to ensure proportional representation thus far is the initial formula of 1867, which uses Quebec as the base province.

The royal commission concluded that if the House of Commons is to remain at roughly its present strength, the candidates for this role of reference point could only be Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia. Since the demographic weight of the other six provinces is bound to decline, the resulting electoral quotient that would result if they were used as the reference point would lead to a sharp increase in the number of seats.

Ultimately the royal commission recommended using Quebec as a reference point by assigning it 75 seats and granting the other provinces a number of seats based on the ratio of their population to that of Quebec. The commission also recommended that additional seats be assigned to certain provinces if necessary to ensure, first, that the Senate clause is complied with; second, that no province loses more than one seat per redistribution; and third, that no province has fewer seats than any other province with a smaller population.

We have reviewed the various formulas proposed by the royal commission and updated them based on the new population projections following the 1991 census. These data appear in chart C. Those are the various formulas.

Because the base province sets the quotient, the rate of increase or decrease in total seats is determined by the rate of population growth in that province as compared to the rate of growth in the other provinces. Simply put, if your base province is the one with the greatest increase in population, the other provinces will not get increases in seats, and may get decreases.

The reverse is also true. If it's a province of medium growth, some provinces will increase their number of seats as compared to it. That's what chart C demonstrates. For example, British Columbia has the greatest projected population growth rate of the base provinces. Using it as the base, we can see that the total number of seats in the House of Commons would decrease over time.

Cela établi, j'aimerais maintenant traiter des divers scénarios de représentation que la Commission royale a proposés. La Commission royale était d'avis que l'application de la formule actuelle de représentation allait accentuer les inégalités entre les provinces avec le temps, en se basant sur les projections démographiques d'alors.

Selon la Commission royale, la formule présente deux lacunes. Elle n'accorde pas assez d'importance au principe constitutionnel de la représentation proportionnelle et les restrictions qu'elle impose à l'élargissement de la Chambre, restrictions qui, selon la Commission royale, pénalisent les provinces en croissance démographique, ne sont conformes à aucun principe de représentation.

La Commission royale était donc d'avis qu'il fallait une formule conforme à la fois au principe de la représentation proportionnelle et à la clause sénatoriale de 1915. Selon la Commission royale, la formule qui, jusqu'à présent, a le mieux assuré la représentation proportionnelle, est la formule initiale de 1867 qui faisait du Québec la province de référence.

La Commission royale a conclu que si l'on voulait que la Chambre des communes conserve à peu près son effectif actuel, on ne pouvait choisir qu'entre quatre provinces pour ce rôle de point de référence: le Québec, l'Ontario, l'Alberta ou la Colombie-Britannique. Le poids démographique des six autres provinces étant appelé à diminuer, le quotient électoral qui résulterait de leur utilisation comme point de référence entraînerait une forte augmentation du nombre de sièges.

En bout de ligne, la commission a recommandé de se servir du Québec comme point de référence en lui attribuant 75 sièges et en accordant aux autres provinces un nombre de sièges en fonction du ratio de leur population par rapport à celle du Québec. De plus, la commission recommandait qu'au besoin, des sièges additionnels soient attribués à certaines provinces pour assurer, premièrement, que la clause sénatoriale soit respectée; deuxièmement, qu'aucune province ne perde plus d'un siège par révision et, troisièmement, qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins populeuse.

Nous avons repris les différentes formules proposées par la commission royale en les mettant à jour à l'aide des nouvelles projections démographiques consécutives au recensement de 1991. Ces données se retrouvent au tableau C. Voilà les diverses formules.

Étant donné que la province de référence détermine le quotient, toute baisse ou augmentation du nombre total de sièges est tributaire de la croissance démographique dans cette province en comparaison du taux de croissance dans les autres provinces. Pour présenter les choses simplement, si la province de référence est celle qui connaît la plus forte croissance démographique, le nombre de sièges n'augmentera pas, et risque même de diminuer dans les autres provinces.

L'inverse vaut également. S'il s'agit d'une province à croissance démographique moyenne, certaines provinces verront leur nombre de sièges augmenter par rapport à la province de référence. C'est ce qu'indique le tableau C. Par exemple, la Colombie-Britannique est la province dont les prévisions relatives à la croissance démographique sont les plus fortes de toutes les provinces de référence. Si on l'utilise comme province de référence, on constate que le nombre de sièges à la Chambre des communes diminuera avec le temps.

## [Text]

Later on I will explain why you have projections based on five-year intervals, but I must ask you to stay with me for awhile before I get there.

On the other hand, using Quebec as the base would result in an increase in the total number of seats over time because of the lower projected growth rate in Quebec as compared to the other provinces.

I would now like to discuss three sets of scenarios developed by my office that take into account the purpose of the motion to limit the number of seats in the House of Commons. These scenarios are based on the current borders of the provinces and territories, which is to say that they constitute a bit of a restriction on automatic representation by population.

The first set determines a cap of 295 seats without the Senate clause. This appears in chart D. The second set contains a cap of 300 seats, also without the Senate clause. Please see chart E for that one. In each case we have considered two alternatives for rounding the fraction of the number of seats, 0.3 and 0.5. The scenarios in the last set include the Senate clause, again with caps at 295 and 300 seats respectively. So they include the Senate clause.

## [Translation]

J'expliquerai plus tard pourquoi les prévisions se fondent sur des intervalles de cinq ans, mais je vous demande de faire preuve d'un peu de patience avant d'en arriver là.

Par contre, en utilisant le Québec comme point de référence, le nombre total de sièges augmenterait au fil des années en raison du plus faible taux de croissance démographique projeté pour cette province en comparaison de celui des autres provinces.

J'aimerais maintenant aborder trois séries de scénarios élaborés par mon bureau qui tiennent compte de la motion visant à limiter le nombre de sièges à la Chambre des communes. Ces scénarios respectent évidemment les frontières actuelles des provinces et des territoires, de sorte qu'ils fixent quelques limites à la représentation strictement en fonction de la population.

La première série fixe un plafond à 295 sièges sans la clause sénatoriale. Vous trouverez cela au tableau D. La deuxième comprend un plafond fixé à 300 sièges sans la clause sénatoriale; c'est le tableau E. Dans chacun des cas nous avons tenu compte de deux facteurs d'arrondissement de la fraction du nombre de sièges, à savoir 0,3 et 0,5. La dernière série de scénarios tient compte de la clause sénatoriale avec respectivement une limite de 295 et de 300 sièges. Je le répète, ces scénarios tiennent compte de la clause sénatoriale.

• 1050

Charts D and E represent formulas based on the principle of representation by population without protected seats. Unless special measures are taken, a capping formula does not necessarily lead to the same number of seats following each redistribution because of rounding provisions.

The only way a cap would work is if you took the population of Canada and did not have to face rounding, if you took the population of Canada and did not have to take into account the provinces and territories. The moment you have to take them into account you get into fractions of the population. For example, we have two scenarios that round to 0.3 and 0.5. One scenario puts a cap at 295 seats, the other at 300 seats. The cap is the number chosen to divide into the total population of the country in order to set the national quotient.

In 1991, with a cap of 295 seats and a rounding factor of 0.5, the total number of seats would be 296. If Parliament decided not to have more than 295 seats, it would have to make provision for the adjustment downward to 295. Conversely, if the number of seats was below 295, which is equally a possibility, mathematically speaking, Parliament might wish to make provision to raise the number to 295. Perhaps we can talk about that later.

In general, the lower the rounding factor—and this is why we gave you two scenarios at 0.3 and at 0.5—the greater the number of total seats, regardless of the cap. With a cap of 295 seats and a rounding factor of 0.5, the total number of seats for

Les tableaux D et E présentent des formules conformes au principe de la représentation selon la population, sans projection de sièges. Une formule avec plafond n'aboutira pas nécessairement au même nombre de sièges à chaque exercice de redistribution, en raison du coefficient d'arrondissement de la fraction, à moins d'adopter un facteur de pondération.

Pour que le recours à un plafond donne les résultats escomptés, il faudrait qu'il soit fondé sur la population du Canada et qu'il n'y ait ni arrondissement ni prise en compte des provinces et des territoires. Dès que l'on tient compte de la population respective des provinces et territoires, on arrive à des fractions de population. Prenons l'exemple de deux scénarios qui sont arrondis tous deux à 0,3 et 0,5. Le premier scénario plafonne à 295 sièges et le second, à 300. Le plafond est le nombre par lequel on divisera la population totale du pays pour établir le quotient national.

En vertu d'une formule plafonnant à 295 sièges et un coefficient d'arrondissement à 0,5, nous aurions eu, pour 1991, un total de 296 sièges. Si le Parlement s'entend pour ne pas excéder 295 sièges, il lui faudra prévoir un mécanisme quelconque pour abaisser le nombre à 295. À l'opposé, si le résultat est inférieur à 295, ce qui est tout aussi possible sur le plan mathématique, le Parlement pourra là aussi se doter d'un mécanisme pour relever le nombre à 295. Nous pourrons peut-être y revenir plus tard.

En règle générale, plus le coefficient d'arrondissement est bas—and c'est pour cette raison que nous vous avons présenté deux scénarios à 0,3 et à 0,5—, plus grand sera le nombre total de sièges, indépendamment du plafond fixé. Avec un plafond de

## [Texte]

the period 1991 to 2016 would range from 293 to 296. With a rounding factor of 0.3, the range would be 296 to 299. The other thing is the lower your rounding factor, the more likely you are to find yourself above the cap you're trying to set.

The final two scenarios include the Senate clause and assume a Senate seat will be assigned to Nunavut, the territory that is to be created in 1999. Here again, we have prepared one scenario with a cap of 295 seats and another with 300 seats. They appear in charts F and G respectively. For your information, rounding was at 0.5. We did not retain the scenario of rounding at 0.3 at this stage.

Charts F and G are based on a combination of maintaining seats protected by the Senate clause and ensuring representation by population. The charts also presuppose that after the implementation of the Nunavut Act in 1999 the Western Arctic and Nunavut territories will each have a minimum of one seat in the House.

The formula used to derive the total seat figures, assuming a cap of 295, is: divide the population of Canada by 295 to obtain a national quotient. For each province or territory, multiply the protected seats by the quotient to determine the population represented. Subtract that number from the population of the province or territory to identify those provinces that are under-represented so far.

Take the number of unprotected seats, that is to say, 295 minus 104 is 191, and divide that into the total of the non-represented population to establish a quotient for the remaining seats. Divide the number of people not represented in each province by that second quotient to establish each province's number of seats based on representation by population. Take the results of the above, round it at 0.5, which gives the number of seats based on representation by population, and add them to the protected seats to give a total number of seats for each province or territory.

Chart F, as I said, caps the above formula at 295 seats and chart G caps it at 300, as with charts D and E, rounding results in the actual number of seats varying both above and below the capped base figure.

In my view, the formulas cannot be studied without examining the frequency with which electoral boundary scenarios have occurred. This the royal commission has done. Under the current act electoral boundaries are readjusted following every decennial census. The royal commission acknowledged that more frequent but smaller adjustments to boundaries would contribute to greater stability in boundaries' readjustment. Its report indicated that if relatively minor changes took place more frequently the system would avoid the highly disruptive changes that often result from boundary readjustments after the decennial census.

## [Traduction]

295 sièges et un coefficient d'arrondissement de 0,5, le nombre de sièges pour la période de 1991 à 2016 varierait entre 293 et 296. Par contre, avec un coefficient d'arrondissement de 0,3, le résultat irait de 296 à 299. Par ailleurs, plus le coefficient d'arrondissement est bas, plus il y a de chances que vous dépassiez le plafond que vous voulez fixer.

Enfin, les deux derniers scénarios tiennent compte de la clause sénatoriale et présument l'attribution d'un siège au Nunavut, territoire qui sera créé en 1999. Ici également, nous avons prévu un scénario avec un plafond à 295 sièges et un autre avec 300 sièges. Ces scénarios se retrouvent aux tableaux F et G respectivement. Je tiens à préciser que nous avons retenu l'arrondissement à 0,5 à cette étape, mais pas l'arrondissement à 0,3.

Les tableaux F et G se fondent sur une combinaison de sièges garantis en vertu de la clause sénatoriale et du principe de la représentation selon la population. Ces tableaux prévoient par ailleurs qu'après la création du Nunavut, en 1999, tant ce territoire que celui de l'Arctique de l'Ouest auront chacun au moins un siège à la Chambre.

Voici la formule utilisée pour calculer les projections de sièges en fonction d'un plafond de 295 sièges: diviser la population du Canada par 295 pour déterminer le quotient national; pour chaque province ou territoire, multiplier le nombre de sièges protégés par le quotient, pour déterminer la population représentée; soustraire ce nombre de la population de la province ou du territoire pour déterminer les provinces jusqu'ici sous-représentées.

On prend ensuite le nombre de sièges non protégés, soit 295 moins 104, qui donne 191, et on divise par la population non représentée pour fixer le quotient des sièges restants. Puis, on divise le nombre de personnes non représentées dans chaque province ou territoire par ce deuxième quotient, pour établir le nombre de sièges en vertu de la représentation selon la population. On prend les résultats du calcul précédent, arrondis à 0,5, ce qui donne le nombre de sièges en vertu de la représentation selon la population, et on l'ajoute au nombre de sièges protégés par province ou territoire, pour obtenir leur nombre total de sièges.

• 1055

Le tableau F, comme je l'ai indiqué, fixe la formule ci-dessus à 295 sièges et le tableau G la fixe à 300 sièges. En raison de l'arrondissement, le nombre véritable de sièges s'écarte plus ou moins du plafond de base, comme c'était le cas dans les tableaux D et E.

On ne peut, à mon avis, évaluer les différents scénarios et traiter de la formule sans examiner la fréquence à laquelle se tient la délimitation des circonscriptions, comme l'a fait d'ailleurs la commission royale. Selon la loi actuelle, la révision des limites a lieu suivant chaque recensement décennal. La commission royale a reconnu que des rajustements de moindre envergure mais plus fréquents aux limites des circonscriptions favoriseraient la stabilité de la représentation. Avec des changements moins importants mais plus fréquents, a-t-elle écrit, le système éviterait les perturbations souvent associées aux redécoupages effectués uniquement après les recensements.

## [Text]

In order to achieve this goal, the commission recommended first that a redistribution of electoral districts take place after each decennial census, as is currently the case, using population figures as the basis to determine the representation of each province and territory in the House of Commons and to determine the boundaries of each electoral district; and second, that after each general election it be determined for each province on a case-by-case basis whether adjustments to boundaries should be undertaken within the seat allocation of that province.

The royal commission recommended electoral boundaries be redrawn after each general election in any province where 25% or more of the constituencies contain a number of voters deviating from the provincial quotient by more than 15%.

It is important to note the royal commission recommended a dual approach to the readjustment of boundaries. Representation would be established following each decennial census using population figures, as is currently done, and in addition boundaries could be readjusted following a general election, this time on the basis of the number of electors. This change in the base is not without incongruities.

I would now like to illustrate the concept of more frequent changes to boundaries with reduced disruptions, but from a different approach than that advocated by the royal commission.

At our meeting a few months ago to review the redistribution process we provided you with a chart showing the 1991 population figures for each electoral district along with the percentage variance from the provincial quotient. If you refer to chart H in your binder you will notice we have added to that chart the population figures and quotients for both the 1981 and 1986 censuses. We've gone back in time.

It is important to note that the provincial quotients are recalculated with each set of census figures, since the quotients result from the application of the representation formula, which is itself based on population figures from the census. You will also note we have included in the chart at the end of each set of provincial figures the total number of electoral districts above or below the 25% variance.

Looking at Quebec, for instance, you will note that in 1981 there were 2 electoral districts above or below the 25% variance. Both were as a result of the commission invoking the extraordinary circumstances clause. In 1986 there were 7 such districts and in 1991 there were 13, so you can see that natural progression.

At the national level there were 5 electoral districts above or below the 25% variance in 1981. In 1986 there were 22 such districts and in 1991 there were 52—again that progression. It is important to bear in mind these are the electoral districts as established following the 1981 census.

A comparison of these sets of figures shows clearly the magnitude of change is less over 5 years than over 10.

## [Translation]

À cette fin, la commission recommandait, tout d'abord, qu'une révision de la carte électorale ait lieu dans toutes les provinces à la suite de chaque recensement décennal, comme cela se fait actuellement, sur la base de la population, pour déterminer la représentation de chaque province ou territoire et fixer les limites des circonscriptions électorales; et qu'en outre, après chaque élection générale, il soit décidé selon le cas s'il faut procéder à des rajustements des limites des circonscriptions d'une province, sans toucher au nombre de sièges de ladite province.

La commission royale recommandait notamment qu'un redécoupage ait lieu après chaque élection générale dans toute province où au moins 25 p. 100 des circonscriptions s'écartent du quotient provincial de plus de 15 p. 100.

La commission royale, il est bon de le souligner, prônait une démarche en deux temps pour la révision des limites des circonscriptions, soit, dans un premier temps, le calcul de la représentation basée sur le poids démographique, après chaque recensement décennal, la méthode actuellement en vigueur, suivie dans un deuxième temps par un exercice de redécoupage des circonscriptions après une élection générale, basé cette fois sur le nombre d'électeurs. Le fait d'adopter deux bases de calcul ne va pas sans créer des problèmes.

J'aimerais à ce point-ci illustrer ce concept de rajustements plus fréquents sans perturbations majeures, mais en utilisant un angle différent de celui de la commission royale.

Lorsque que je vous ai rencontrés il y a quelques mois, je vous ai fourni un tableau montrant les données démographiques de 1991 pour chaque circonscription électorale, ainsi que le pourcentage d'écart par rapport au quotient provincial. Si vous voulez bien regarder le tableau H de votre cartable, vous verrez que nous avons ajouté à ce tableau les données démographiques et les quotients obtenus à la suite des recensements de 1981 et 1986. Nous sommes remontés dans le temps.

Il importe de constater que les quotients provinciaux changent avec chaque série de données, ce qui est logique étant donné que ces quotients proviennent de l'application de la formule de représentation, laquelle se fonde sur les chiffres de la population recensée. De même, vous constaterez que nous avons inscrit dans ce tableau, à la fin de chaque série de données provinciales, le nombre total des circonscriptions qui se situent en deçà ou au delà de l'écart admis de 25 p. 100.

Si l'on prend le cas du Québec, vous verrez qu'en 1981, on y trouvait deux circonscriptions dont le pourcentage d'écart se situait en deçà ou au delà du taux admis de 25 p. 100. Dans les deux cas, c'était parce que la commission avait invoqué la clause des circonstances extraordinaires. En 1986, il y avait sept de ces circonscriptions et, en 1991, il y en avait 13, de sorte que vous pouvez voir qu'il y a une progression naturelle.

À l'échelle nationale, en 1981, cinq circonscriptions se situaient en deçà ou au delà du taux d'écart admis de 25 p. 100, ce nombre passant à 22 en 1986 et à 52, en 1991—encore là, on voit qu'il y a une progression. Je vous rappelle que ces circonscriptions électorales ont été délimitées en fonction des données du recensement de 1981.

On conclut aisément, à la lumière de ces comparaisons, que l'ampleur des modifications est moindre sur une période de cinq ans que de dix ans.

**[Texte]**

La police

would have said as much.

I will now go into the rest of my presentation in the other official language.

• 1100

Le deuxième aspect de la motion a trait à la méthode de sélection des membres des commissions de délimitation. Au Canada, les commissions sont formées de trois membres: le président, normalement un juge, est nommé par le juge en chef de chaque province, alors que les deux autres commissaires sont nommés par le Président de la Chambre des communes.

Le rapport de la Commission royale recommandait le statu quo à cet égard, jugeant que, et je cite:

Le système actuel de commissions de délimitation indépendantes a bien fonctionné jusqu'ici. L'expérience des provinces canadiennes et de quelques législations à l'étranger révèle qu'il n'existe pas d'uniformité d'une législation à l'autre dans le processus de nomination des membres des commissions de délimitation.

À cet égard, je vous réfère au Tableau I. Vous pourrez évidemment parcourir ces tableaux à votre aise durant vos délibérations et après. Règle générale, les présidents des commissions de délimitation sont nommés par le lieutenant-gouverneur ou le juge en chef de la province.

Quant aux membres, ils sont plus souvent désignés par le Président de la Chambre, suivant une consultation soit auprès du premier ministre, soit auprès du leader de l'Opposition. Dans d'autres juridictions, les directeurs généraux sont membres d'office des commissions. Dans les cas du Québec et de l'Australie, ils en sont les présidents.

À la lecture de ce même tableau, on peut constater également, tant dans la législation fédérale que provinciale ou étrangère, certains critères d'incompatibilité avec le poste de commissaire. Ainsi en est-il des membres des législatures provinciales, des membres du Sénat et de la Chambre des communes.

De la même façon, certaines législations désignent d'office les membres des commissions. Tel est le cas des trois membres de la commission manitobaine, et de la majorité des membres des comités de révision de l'Australie.

J'aimerais maintenant considérer les deux derniers éléments de la motion, lesquels sont intimement reliés. Pour plus de clarté, je traiterai d'abord des critères qui guident les commissions dans l'exécution de leurs travaux. J'aborderai par la suite les différents processus de consultation.

Dès le départ, on peut établir qu'au Canada, ainsi que dans la plupart des juridictions provinciales, les commissions sont investies des pouvoirs afférants à une commission d'enquête tels que conférés en vertu des législations spécifiques. Le Tableau J illustre cette pratique.

La loi fédérale n'impose aucune procédure quant à la régie interne de chacune des commissions. L'article 18 prévoit en effet que, et je cite:

La commission peut édicter des règles pour régir ses délibérations et la conduite de ses travaux et prévoir la tenue de toute enquête ou audition par un ou plusieurs de ses membres.

**[Traduction]**

La police

en aurait dit autant.

Je poursuis maintenant mon exposé dans l'autre langue officielle.

The second element of the motion concerns the method for selecting members of electoral boundaries commissions. In Canada, the commissions consist of three members. The chairperson, normally a judge, is appointed by the chief justice of each province, and the other two commissioners by the Speaker of the House of Commons.

In its report, the royal commission recommended maintaining the status quo on this point, deeming that, and I quote,

"The present system of independent electoral boundaries commissions has worked well to this point. The experience of the Canadian provinces and of some foreign electoral statutes is that there is no standardization from one statute to the next in the process of appointing members to these commissions."

On this point, I refer you to Chart I. Of course, you are welcome to refer to these charts during your proceedings and afterwards. Generally speaking, the chairpersons of the electoral boundaries commissions are appointed by the lieutenant-governor or the chief justice of the province.

The members are usually named by the Speaker of the House after consulting either the prime minister or the leader of the Opposition. In other jurisdictions, chief electoral officers are appointed ex-officio members of the commissions, and, in the case of Quebec and Australia, they hold the position of chairperson.

From this same chart, you can also see certain incompatibilities with the position of commissioner in the federal, provincial and foreign statutes. This is true of the members of provincial legislatures, of the Senate and of the House of Commons.

Some statutes actually name the members of the commissions: the three members of the Manitoban commission, for example, and most of the members of the readjustment committees in Australia.

Let us now consider the last two elements of the motion, which are closely related. To make matters clearer, I will first discuss criteria that guide the commissions in their work, then address the various consultation processes.

It can be established from the outset that the committees in Canada and most of the provincial jurisdictions have powers similar to those of a commission of inquiry as conferred under specific statutes. Chart J illustrates this practice.

The federal statute imposes no procedure respecting the internal administration of the individual commissions. Section 18 provides that, and I quote:

"A commission may make rules for regulating its proceedings and for the conduct of its business, and may provide therein for the conduct of any inquiry or hearing by one or more of its members."

*[Text]*

Chaque commission est donc maîtresse de sa procédure. Elle n'est soumise qu'aux impératifs imposés par les formalités et les échéances prévues par la loi.

Le Comité pourrait envisager de modifier la législation afin d'y introduire une procédure de base qui s'appliquerait à toute commission de délimitation ou encore déléguer ce pouvoir au directeur général des élections. Toutefois, lorsqu'il s'agit de délimiter les circonscriptions électoralles, la Loi établit des critères que les commissions se doivent d'appliquer. Ces critères sont, et numériques et qualitatifs. Ainsi, au Canada, les commissions doivent contenir les écarts par rapport au quotient provincial établi en fonction de la population à l'intérieur d'une marge de plus ou moins 25 p. 100.

Toutefois, en cas de circonstances qu'elles seules jugent extraordinaires, elles peuvent excéder cette norme. Il importe cependant de réaliser que ce pourcentage d'écart autorisé par la Loi a comme effet mathématique de permettre des écarts potentiels de 40 p. 100 entre les circonscriptions les moins populeuses et les plus populeuses d'une même province. Ainsi en serait-il d'une circonscription comptant 75 000 personnes, et d'une autre en comptant 125 000 en fonction d'un quotient de 100 000 de population.

La commission royale proposait un écart numérique de 15 p. 100 au lieu de 25 p. 100 auquel chaque commission devait s'assujettir, comme je l'ai dit, au lieu du 25 p. 100 que la Cour suprême a jugé acceptable. La commission royale éliminait en outre la possibilité de dévier de cet écart pour quelque motif que ce soit. Donc, plus de considération pour les circonstances extraordinaires.

• 1105

La majorité des provinces, quant à elles, permettent également un écart de 25 p. 100. Dans certaines provinces, aucun écart n'est permis. Lorsqu'un écart est prévu par la Loi, il faut ajouter que la Loi autorise généralement des exceptions qui sont laissées, dans la plupart des cas, à la discréTION des commissions lorsque des circonstances particulières le justifient.

Les critères d'ordre qualitatif sont pour leur part plus nombreux et plus variés. Rappelons d'abord qu'en vertu de l'article 15 de la loi fédérale, les éléments suivants doivent être pris en considération: la communauté d'intérêts, la spécificité d'une circonscription ou son évolution historique et le souci de faire en sorte que des circonscriptions peu peuplées, nordiques ou rurales, ne soient pas trop vastes.

Bien que le concept de communauté d'intérêts n'est pas défini, mon bureau remet aux commissions des données démographiques par division et subdivision de recensement provenant de Statistique Canada. Ces données sont également disponibles selon les autres unités de recensement telles que par secteur de dénombrement qui pourraient leur être remises. Un secteur de dénombrement compte 650 foyers au Canada. Vous trouverez une illustration de cela au tableau K dans le cartable.

Dans l'ensemble des provinces et des législations étrangères, les critères retenus sont notamment la géographie, la démographie, donc la population, l'histoire, la sociologie, les circonscriptions électoralles existantes ou traditionnelles, la

*[Translation]*

Each commission therefore controls its own procedure and is not subject to the imperatives imposed by the formalities and time limits set by the act.

The committee could consider amending the legislation to introduce a basic procedure that would apply to every electoral boundaries commission, or delegating that power to the chief electoral officer. When it comes to setting the boundaries of the electoral districts, however, the law sets specific criteria which the commissions must apply. Those criteria are numerical and qualitative. In Canada, the commissions must keep the variances from the provincial quotient they established on the basis of population within 25% of that quotient.

However, they may exceed that standard in exceptional circumstances, which are determined solely by them. It is important to realize that this percentage variance authorized by the Act has the mathematical effect of allowing potential variances of 40% between the most sparsely and the most heavily populated districts of a given province. This would be the case where one district has 75,000 inhabitants and another, 125,000, based on a quotient of 100.

The royal commission proposed that each commission be subject to a numerical variance of 15% instead of the 25% which the Supreme Court deemed acceptable. It also proposed the elimination of the option of deviating from that variance for any reason whatever. So greater consideration would be given to exceptional circumstances.

Most provinces allow a variance of 25%, while others permit none whatsoever. In most cases, where a variance is provided by the Act, the Act permits exceptions that generally are left to the discretion of the commissions, where special circumstances warrant.

The qualitative criteria, on the other hand, are more numerous and varied. I remind you, first of all, that under section 15 of the federal statute, the following must be taken into consideration: the community of interests or community of identity in or the historical pattern of an electoral district; and a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions.

Although the concept of community of interests is not defined, my office supplies the commissions with demographic data, by census division and subdivision, compiled by Statistics Canada. These figures are also available by other census units such as enumeration area. An enumeration area is made up of 650 households in Canada. You will find an illustration of this in Chart K in the binder.

The following criteria are most commonly considered in the provinces and in foreign statutes as a whole: geography, demographics and population, history, sociology, existing or traditional electoral districts, representation of minorities and

## [Texte]

représentation des minorités et des autochtones, la représentation des circonscriptions à caractère rural ou urbain, le respect des frontières municipales et naturelles, l'accessibilité des moyens de communication et de transport et les communautés d'intérêts ou la diversité d'intérêts.

Le tableau L fait état, de façon plus explicite, de ces différents critères. Après avoir établi que chaque vote devait avoir une valeur égale, la Commission royale suggérait une approche légèrement différente en mettant plutôt l'accent sur le concept de communauté d'intérêts qu'elle définit comme étant les facteurs d'ordre sociologique, démographique, géographique, d'accessibilité, de configuration et d'écologie de la circonscription.

La Commission royale n'a donc pas retenu le critère d'ordre historique, non plus que le caractère rural et urbain des circonscriptions ou encore la délimitation actuelle ou traditionnelle des circonscriptions existantes. Elle ajoute toutefois comme critère l'écologie des circonscriptions à ceux dont doivent tenir compte les commissions.

Le texte de la motion suggère au Comité d'examiner la possibilité pour les commissions de commencer leurs travaux en faisant, dès le départ, les modifications nécessaires devant être adoptées aux limites des circonscriptions électorales existantes partout où c'est possible et je cite:

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un critère établi par la loi fédérale actuellement, il s'avère en pratique que c'est sur la base de circonscriptions électorales existantes que les commissions élaborent leurs propositions.

Le dernier volet du mandat confié au Comité concerne la consultation tant du public que de la Chambre des communes. Brièvement, la loi fédérale prévoit la nécessité pour chaque commission de tenir au moins une audience publique aux dates et lieux qu'elle juge à propos. Ces consultations se tiennent après la publication des propositions des commissions, comme vous le savez.

La Commission royale suggérait une étape supplémentaire lorsque notamment le rapport préliminaire révisé impliquait des modifications affectant plus de 25 p. 100 des électeurs d'une circonscription. Dans chaque province, les commissions sont tenues de consulter la population. Les modalités de ces consultations diffèrent sensiblement d'une législation à l'autre, tel qu'en témoigne le tableau M.

Pour ce qui est de la consultation des élus, la loi fédérale prévoit que le rapport final de chaque commission est déferré à un comité de la Chambre qui peut s'opposer aux propositions. Chacune des oppositions doit être examinée par les commissions avant le décret de représentation électorale. La Commission royale préconisait l'abolition de cette étape, justifiant sa recommandation par le fait qu'elle prolonge le processus inutilement et est susceptible d'interférer sur l'indépendance des commissions.

• 1110

Le Comité souhaitera sans doute examiner davantage cette recommandation. Je vous renvoie au tableau M pour un examen de cet aspect dans d'autres législations.

Cependant, il m'apparaît qu'entre les tenants d'une consultation préalable aux propositions et ceux d'une consultation publique après le dépôt de ces mêmes propositions, un compromis pourrait être considéré. On pourrait en effet

## [Traduction]

aboriginal peoples, representation of rural and urban districts, compliance with municipal and natural boundaries, accessibility of means of communication and transportation and community and diversity of interests.

Chart L illustrates these criteria more clearly. After establishing that each vote should have equal value, the royal commission suggested a slightly different approach by emphasising the concept of community of interests, which it defined as based on such factors as sociology, demographics, geography, accessibility, configuration and ecology of the district.

The royal commission did not specify the historical criterion, the rural or urban character of the districts or the present or traditional boundaries of existing districts. It did, however, add the ecology of districts to the list of criteria that commissions must take into account.

The text of the motion suggests that the Committee examine the possibility for the commissions, and I quote, "to commence their work from the basis of making necessary alterations to the boundaries of the existing electoral districts wherever possible."

Although this is not a criterion currently set by the federal act, it appears that, in practice, the commissions develop their proposals based on existing electoral districts.

The last of the committee's terms and conditions regulates consultation with the public and the House of Commons. In brief, the federal act provides that every commission must hold at least one public hearing at the times and dates it deems appropriate. These consultations are conducted after the commission's proposals are published, as you know.

The royal commission suggested an additional step, in particular when the revised report involved changes affecting more than 25% of the electors of a district. The commissions in each province are required to consult the residents. The terms and conditions of these consultations differ appreciably from one statute to the next, as seen in Chart M.

As to consultation with the House, the federal statute provides that the final report of each commission shall be referred to a committee of the House, which may object to its proposals; each of the proposals must be examined by the commissions before the electoral representation order. The royal commission recommended abolishing this stage, which it considered to prolong pointlessly the process and to be likely to interfere with the commissions' independence.

The committee will no doubt wish to examine this recommendation in greater detail. I refer you to chart M for a review of this aspect in other statutes.

However, it seems to me that, between those in favour of consultation before the proposals are tabled and those in favour of public consultation afterward, a compromise could be reached. The commissions could be required, for example, to

**[Text]**

envisager l'obligation pour les commissions de faire état publiquement du début de leurs travaux et des différents paramètres à l'intérieur desquels elles devront procéder à la révision des circonscriptions électorales. Chaque personne ou groupe intéressé pourrait, à cette étape, être invitée à soumettre un mémoire écrit à la commission.

J'en viens maintenant au contenu du préambule de la motion. J'estime que le Comité pourrait profiter d'un examen global du processus en cause. Voici à cette fin trois échéanciers: le premier illustrant le processus découlant de la loi actuellement en vigueur, le second illustrant le scénario proposé par la Commission royale et le dernier étant notre propre suggestion pour accélérer le processus.

Le premier échéancier, qui se trouve au tableau N, illustre le processus actuel avec lequel vous êtes familier puisque nous avons eu l'occasion de le considérer lors de ma comparution en février dernier.

J'aimerais maintenant traiter de ce que la Commission royale a recommandé, tel qu'illustré au tableau O. Selon la Commission royale, les commissions de délimitation devraient soumettre leur rapport à l'intérieur d'un délai de huit mois, sauf si une deuxième série d'audiences publiques est nécessaire, auquel cas le délai sera prolongé de quatre mois.

**Vous verrez dans le tableau, à la référence 4:**

La commission royale recommande d'abolir l'examen en comité parlementaire des rapports des commissions de délimitation.

C'est ce que je vous ai dit plus tôt. Et, à la référence 6, vous verrez que:

La commission royale recommande que le décret de recommandation entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement, intervenant au moins six mois après le jour de la proclamation du décret.

D'autres échéanciers sont également possibles. J'aimerais porter à l'attention du Comité un autre de ces scénarios que vous trouverez au tableau P. C'est celui que nous vous suggérons comme étant possible ici. Vous trouverez dans ce tableau, à la référence 2:

Nous pourrions donner deux semaines d'avis au lieu d'un mois pour convoquer les présidents et possiblement les membres de la commission à la réunion initiale à mon bureau.

**À la référence 3:**

Basé sur l'expérience du processus actuellement en cours, nous croyons qu'il serait possible de réduire la période dont disposent les commissions pour présenter leur rapport de 12 mois à 9 mois.

Le Comité pourrait également considérer que la loi soit modifiée afin que les commissions soient tenues d'inclure avec la publication de leurs propositions des explications quant au motif appuyant ces propositions.

De plus, le Comité pourrait considérer de confier au directeur général des élections, la discréction de déterminer les mécanismes appropriés pour la diffusion des propositions des commissions, plutôt que de maintenir l'exigence légale actuelle de publier les propositions dans au moins un journal à grand tirage dans chaque province et territoire.

**[Translation]**

publicize the start of their proceedings and the various parameters within which they have to proceed in readjusting electoral boundaries. Every interested person or group could then be invited to submit a written brief to the commission at this stage.

Returning now to the preamble of the motion, I suggest that it would be helpful for the committee to review the process as a whole. I offer for your consideration three different timelines, one being the process under the current legislation, another being the recommendation of the royal commission and the last being our suggestion for a shorter process.

The first timeline, which appears as chart N, illustrates the current process, with which you are already familiar, since we had the opportunity to consider it during my appearance last February.

I would now like to discuss the royal commission's recommendations, as illustrated in chart O. According to the royal commission, the Electoral Boundaries Commission should submit their reports within eight months unless a second series of public hearings is necessary, in which case the deadline would be extended by four months.

In the chart, you will see the following reference 4:

The Royal Commission recommended abolishing the parliamentary committee review of the reports by Electoral Boundaries Commissions.

That is what I said earlier. Reference 6 reads as follows:

The Royal Commission recommended that the representation order come into effect upon the first dissolution of Parliament at least six months after the day on which the order is proclaimed.

Other timeframes are also possible. I would like to draw the committee's attention to another of these scenarios, which you will find in chart P. This is what we suggest would be possible here. You will find this in reference 2, in the chart:

We could give two weeks' notice instead of one month in summoning the chairpersons and possibly the members to the initial meeting at my office.

Reference 3 reads as follows:

Based on experience with the current process, we believe it would be possible to reduce from 12 months to 9 the period the commissions have in which to present their report.

The committee could also consider amending the act to require the commissions to include in their published proposals explanations of their reasoning in support of those proposals.

In addition, the committee could consider granting the chief electoral officer the discretion to determine appropriate mechanisms for distributing the commissions' proposals rather than maintaining the current legal requirement to publish the proposals in at least one major newspaper in each province and territory.

## [Texte]

Selon la référence 4:

Les députés auraient encore 30 jours pour soumettre leurs objections.

Selon la référence 5:

Le comité de la Chambre aurait encore 30 jours pour disposer des objections des députés.

Selon la référence 6:

Les commissions auraient 15 jours au lieu de 30 jours pour revoir les objections des députés et soumettre leur rapport final.

Selon la référence 8:

La période d'un an suivant la proclamation du décret serait raccourcie à huit mois. Cela ne serait possible qu'à la condition que la grande majorité des directeurs du scrutin restent en poste. Cela permettrait également aux partis politiques de s'organiser en fonction de la nouvelle carte. Lors de ma comparution devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, j'avais indiqué que ce délai pouvait, à la rigueur, être réduit à six mois. Il s'agit là de la période nécessaire à Élections Canada seulement, sans tenir compte des partis et des candidats et candidates.

En terminant, il m'apparaît opportun de rappeler que dans son rapport, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis recommandait la création de circonscriptions autochtones dans toute province où le nombre d'électeurs et d'électrices autochtones, s'identifiant comme tels et inscrits sur un registre électoral autochtone, justifie l'établissement d'une ou de plusieurs circonscriptions, selon le quotient électoral de la province.

• 1115

En outre, la Commission royale prévoyait la création d'une commission autochtone de délimitation dans toute province où le nombre d'électeurs autochtones est suffisant pour y établir au moins deux circonscriptions autochtones.

Corollairement, la Commission royale recommandait l'établissement d'un registre des électeurs et électrices autochtones dans chaque province pour déterminer si le nombre de ces électeurs et électrices justifie la création d'au moins une circonscription autochtone. La mise en place d'un tel registre nécessiterait un recensement, ce qui, dans le contexte législatif actuel, ne pourrait être fait que lors des prochaines élections générales, à moins qu'il y en ait un spécial qui soit autorisé par la loi, donc une modification à la loi actuelle.

Par ailleurs, la Commission royale sur les peuples autochtones étudie actuellement toutes les questions relatives aux autochtones. Le Comité pourrait vouloir tenir compte des conclusions de cette Commission royale durant ses délibérations.

Avant de conclure, j'aimerais rappeler au Comité que les divers scénarios dont j'ai fait état ce matin ne sont pas les seuls que le Comité pourrait souhaiter considérer. Ainsi, si le Comité le désire, nous pourrons nous pencher sur d'autres scénarios ou d'autres aspects des divers points dont j'ai traité aujourd'hui et partager avec vous les résultats de nos travaux.

## [Traduction]

Reference 4 states:

Members would still have 30 days to submit their objections.

Reference 5 states:

The House Committee would still have 30 days to dispose of members' objections.

Reference 6 states:

The commissions would have 15 days instead of 30 days to review the members' objections and to submit their final reports.

And reference 8 reads as follows:

The one-year period following the order's proclamation would be shortened to eight months. This would be possible only if the vast majority of returning officers remained in their positions. In my appearance before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, I indicated that this deadline could ultimately be six months, the period necessary for Elections Canada's preparations.

In closing, it seems appropriate for me to bring to your attention the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing's recommendations in its report that aboriginal electoral districts be created in every province where the numbers of native electors identifying themselves as such and entered in the aboriginal electoral registry warranted creating one or more electoral districts, based on the electoral quotient of the province.

• 1115

Also, the royal commission called for the creation of an aboriginal electoral boundaries commission in every province where the number of aboriginal voters is sufficient to create at least two aboriginal electoral districts.

At the same time, the royal commission recommended creating an aboriginal voters' registry in every province, in order to determine whether the number of voters would warrant the establishment of at least one aboriginal riding. Of course, introducing such a registry would require enumeration which, under the current legislative framework, could only be carried out at the next general election, unless a special enumeration could be authorised under the legislation, in which case the current statute would need to be amended.

Also, the Royal Commission on Aboriginal Peoples is currently considering a whole series of native issues. The committee may want to consider the conclusions of that royal commission in the context of its current deliberations.

Before concluding, I would like to remind the committee that the various scenarios I have brought forward this morning are not the only ones the committee may wish to consider. If the committee would like us to, we would certainly be prepared to look at other scenarios or consider other approaches with respect to the various points I addressed this morning and to apprise you of the results of our research, when it's completed.

## [Text]

Je termine ici cette présentation. Nous sommes maintenant à la disposition du Comité pour répondre, ou tenter de répondre, à toute question et je tiens à vous remercier de votre attention. Je regrette le temps que cela a pris, mais j'ai trouvé qu'il était important d'avoir l'occasion de faire le tour de toute la question dans un premier jet. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kingsley. I know you've been very thorough in covering a great number of the points the committee will want to consider and giving us considerable background material on them. It's been very helpful.

Mrs. Ablonczy, do you want to lead off the questions, please?

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** Thank you, Mr. Chairman. I, too, want to thank Mr. Kingsley for his very thorough presentation and compliment his officials on helping him prepare it, as I'm sure they did.

I have three quick questions, Mr. Chairman. As you know, this committee has been given a mandate to consider the matter of capping the number of MPs rather than increasing it, and I wondered if I could have your thoughts. Aside from perhaps the political question of having to take some MPs away from certain provinces in order to give provinces with expanding populations more—although that might not be a political problem; maybe some provinces would be happy to see fewer MPs, I don't know. But other than that, what problems or concerns do you see in this whole area of capping the number of members?

**Mr. Kingsley:** The one problem I'm sure comes to mind is which provinces get reduced seats.

The other problem we have not addressed in the various scenarios is whether or not there should be some kind of a break whereby you can only lose one seat per redistribution, by province, as a maximum. Here the scenario I've described of doing the exercise every five years would result, of course, in accelerating the rate at which they lose seats but at the same time would not make them lose more than one seat each time.

I view the main difficulty being the one of losing seats, for a province to lose seats, as I am sure most members of the committee would agree.

**Mrs. Ablonczy:** Because politicians are so popular.

**Mr. Kingsley:** Because human nature is everywhere. But if one is to do that and one is to have a cap, then the corollary is that you would have to put a brake on the rate at which provinces that warrant more members of Parliament are going to be able to get them. In other words, you'd have to fix it in such a way that you cannot allocate more seats to the provinces getting more seats than the rate at which you've been able to reduce seats from the provinces losing them. We have not worked out those scenarios, but we could work some of them out.

## [Translation]

That concludes my presentation. We are now available to answer, or to attempt to answer, any questions the members may have. I want to thank you for your attention and apologize for taking so much time; however, I did think it was important to thoroughly review all the issues raised by this first draft. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Kingsley. Je sais que vous avez abordé un grand nombre de points qui intéressent le comité et je vous remercie de nous avoir fourni autant d'information utile.

Madame Ablonczy, voulez-vous commencer?

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** Merci, monsieur le président. Moi, aussi, je voudrais remercier M. Kingsley de son exposé très complet et féliciter ses collaborateurs qui l'ont probablement aidé à le préparer.

J'ai trois brèves questions, monsieur le président. Comme vous le savez, le comité s'est vu confié le mandat d'étudier la possibilité de plafonner le nombre de députés, plutôt que de l'augmenter, et je voudrais savoir ce que vous en pensez. À part l'aspect politique, c'est-à-dire le fait d'avoir à enlever un certain nombre de députés à quelques provinces pour permettre à celles qui sont en pleine expansion d'en avoir plus—après tout, cela pourrait ne pas poser de problème sur le plan politique; certaines provinces seraient peut-être contentes d'avoir moins de députés. Mais à part cet aspect-là, pensez-vous que le fait de plafonner le nombre de députés à la Chambre pourrait entraîner d'autres difficultés?

**M. Kingsley:** Le problème qui vient tout de suite à l'esprit est celui de savoir quelles provinces vont se retrouver avec un nombre réduit de circonscriptions.

L'autre problème que nous n'avons pas abordé dans les différents scénarios est celui de savoir s'il faut ou non établir une limite, c'est-à-dire que chaque province pourrait perdre au maximum un siège lors de chaque redistribution. Le scénario que je vous ai présenté, c'est-à-dire une redistribution une fois tous les cinq ans, aurait évidemment pour effet d'accélérer le rythme auquel les provinces perdraient des sièges, mais elles ne perdraient pas plus d'un siège à la fois.

À mon avis, le principal problème serait la perte des sièges pour certaines provinces, et je suis sûr que la plupart des membres du comité sont du même avis.

**Mme Ablonczy:** Parce que les hommes et femmes politiques sont tellement appréciés.

**M. Kingsley:** Et à cause de la nature humaine. Mais si l'on optait pour cette solution, c'est-à-dire de plafonner le nombre, il faudrait également freiner le rythme auquel les provinces qui ont droit à davantage de députés vont les obtenir. Autrement dit, il faudrait arranger les choses de façon à ne pas accorder plus de sièges aux provinces qui y ont droit que le nombre retiré des provinces qui en perdent. Nous n'avons pas encore étudié de tels scénarios, mais nous pourrions évidemment le faire.

[Texte]

[Traduction]

• 1120

If it's of interest to the committee, Mr. Chairman, we could work out scenarios whereby the cap is at 305 or 310, and work out scenarios whereby the rate of decrease of the provinces is no more than one, or whatever number you wish. This is what we meant when we said there are other scenarios possible. It's simply not possible to present you with all the alternatives that could occur.

That, Mrs. Ablonczy, is the answer to that part of the question.

**Mrs. Ablonczy:** I appreciate that. The second question relates to pages 20 and 21, where you set out the considerations that commissions should be bearing in mind when they redraw riding boundaries.

As you know, the proposals by the present commission virtually dismantled the whole present boundaries and redrew them with bits and pieces from here and there. At least in some areas, very few of the proposed new boundaries had any resemblance or concurrence with the present boundaries.

I'm wondering how you explain that, or if you have any explanation for that. The reason I'm asking is, how would we prevent that from happening in the future and have a closer adherence to the criteria that are set out in the act?

**Mr. Kingsley:** I reread chapter 4 of the royal commission in its entirety before this appearance, as my colleagues also did. The royal commission was of the firm view that it was possible to reconcile the representation by population as well as the historical pattern, and so on and so forth. I suspect the same would apply to respecting, as one of the main criteria, the existing boundaries.

I said the commission started out that way. We know that for a fact, because they asked us for the maps of what exists. They extrapolated on those maps the statistics from Statistics Canada that we provided to them, and then each commission wound up as it did.

I didn't hear the name of the commission you were referring to.

**Mrs. Ablonczy:** I'm from Alberta.

**Mr. Kingsley:** The Alberta commission. My understanding is that generally that is how they proceeded.

I think part of the solution may lie in doing the exercise every five years, now that the census information is of sufficient quality every five years, every year ending in 1 and every year ending in 6.

There are really two alternatives that could be considered by the committee in terms of doing it every five years. You could do something akin to what the royal commission said, which is to say that you don't look at interprovincial comparisons. In other words, you don't redistribute seats every year ending in 6; you only look inside the province and you ask if there is a need to redraw the boundaries inside the province.

Si cela intéresse le comité, monsieur le président, nous pourrions préparer un certain nombre de scénarios en fonction d'un plafond de 305 ou 310, et d'une réduction du nombre de sièges d'une province établie à un, ou d'un autre nombre, si vous voulez. Voilà justement ce à quoi je faisais allusion tout à l'heure en vous disant qu'il y a d'autres scénarios possibles. Il n'est tout simplement pas possible de vous présenter toutes les solutions de rechange.

Voilà donc ma réponse à cette partie-là de votre question, madame Ablonczy.

**Mme Ablonczy:** Je vous remercie. Ma deuxième question concerne les pages 20 et 21, où vous expliquez les critères dont vont devoir tenir compte les commissions provinciales au moment de modifier les limites des circonscriptions.

Comme vous le savez, les propositions de la commission actuelle ont pour effet d'éliminer complètement les limites actuelles et de tout refaire en ajoutant un morceau ici et en enlevant un autre là. Dans certaines régions, les limites proposées n'ont plus rien à voir avec les limites actuelles.

Je me demande si vous êtes en mesure de m'expliquer une telle proposition. Si je vous pose la question, c'est parce que j'aimerais savoir ce qu'on peut faire à l'avenir pour éviter ce genre de situation et pour garantir qu'on respecte davantage les critères énoncés dans la loi?

**M. Kingsley:** Avant de venir, j'ai relu en entier le chapitre 4 du rapport de la commission royale, comme l'on également fait mes collègues. La commission royale était convaincue qu'il serait possible de concilier la formule de la représentation en fonction de la population avec les tendances historiques, et d'autres facteurs importants. Je suppose qu'il en va de même pour le respect des limites actuelles, ce qui serait l'un des plus importants critères.

J'ai dit tout à l'heure que c'était ainsi au début des travaux de la commission. D'ailleurs, nous sommes bien placés pour le savoir, car cette dernière nous a demandé de fournir des cartes des limites actuelles. Ils ont fait une extrapolation en utilisant les données de Statistique Canada que nous leur avions fournies, et ensuite, chaque commission a poursuivi le travail de son côté.

Je n'ai pas saisi le nom de la commission dont vous parliez tout à l'heure.

**Mme Ablonczy:** Je suis de la province d'Alberta.

**M. Kingsley:** Vous parlez donc de la commission d'Alberta. Je crois comprendre que la procédure que je viens de vous décrire est celle qu'ont suivie les commissions.

Selon moi, un élément important de la solution serait peut-être de prévoir ces démarches une fois tous les cinq ans—puisque les données du recensement sont de qualité suffisamment élevée tous les cinq ans—c'est-à-dire au cours de chaque année dont le dernier chiffre est un ou six.

En ce qui concerne une redistribution tous les cinq ans, il y a en réalité deux possibilités que le comité pourrait étudier. La première consisterait à suivre plus ou moins ce que recommandait la commission royale, c'est-à-dire de ne pas faire de comparaison interprovinciale. Autrement dit, au lieu de redistribuer les sièges au cours de chaque année dont le dernier chiffre est six, on se contenterait d'examiner la situation provinciale pour voir si des modifications s'imposent ou non.

[Text]

The other alternative is to do what was suggested in my remarks. This is to also add the interprovincial aspect, which is to say to allocate seats differently amongst the provinces based on population shifts among provinces.

**Mrs. Ablonczy:** I'm not sure we're quite getting at my question.

I have a large riding, so obviously we're going to have to lose some from the riding. Instead of just having part of it shaved off, it was split in half, a chunk of two other ridings were sort of welded on for no apparent reason, and the whole present boundaries and integrity of the unit were totally dismantled. I guess the question is why and what can be done to prevent that?

I think a lot of other members were concerned about that. You have a certain unit, a certain territory that people are used to working in, and if that's torn apart, it's very difficult to have citizen participation on a consistent basis.

**Mr. Kingsley:** I'm obviously focusing more of my answer on how it can be avoided and not on the why, because I wasn't a member of any of the commissions.

**Mrs. Ablonczy:** No, I understand that.

**Mr. Kingsley:** So I cannot answer about any specific riding in Canada or any specific province as to why something occurred. It's more difficult for me to answer that.

**Mrs. Ablonczy:** But I understood you to say that the commissions were respecting the present geographic integrity of the ridings. I'm saying that in my experience they weren't.

**Mr. Kingsley:** My choice of words was that they had started out with that in mind, and they had started out looking at maps with the present boundaries. How they got to where they got elsewhere depended on how they viewed the work they were doing. I think it's been well established that they were acting independently. They were acting with advice or information being provided to them from Statistics Canada and with technical expertise provided by Elections Canada.

[Translation]

L'autre solution est celle que j'ai abordée tout à l'heure dans mes remarques liminaires: c'est-à-dire qu'on tiendrait compte de l'aspect interprovincial en attribuant les sièges aux diverses provinces en fonction des mouvements de populations.

**Mme Ablonczy:** Je ne sais pas si vous avez vraiment répondu à ma question.

J'ai une grande circonscription électorale, et par conséquent, je vais certainement en perdre une partie. Mais au lieu de simplement enlever une partie, on l'a scindée en deux, et deux petites portions appartenant à deux autres circonscriptions y ont été fusionnées, pour des raisons qui nous échappent, de sorte que les limites actuelles ont complètement disparu et qu'on n'a aucunement cherché à préserver l'intégrité territoriale de cette circonscription. Je me demande pourquoi on a procédé de cette façon, et que peut-on faire pour empêcher ce genre de résultat?

Je pense que bon nombre d'autres députés sont tout aussi préoccupés par ce problème. Si l'on a l'habitude d'une certaine unité ou de couvrir un certain territoire, et qu'on vient tout chambarder, il est évidemment très difficile de maintenir la participation des citoyens.

**M. Kingsley:** Je vais évidemment aborder surtout la question de savoir comment on peut éviter ce problème, plutôt que de vous expliquer pourquoi il a surgi, puisque moi-même, je n'étais pas membre des commissions en question.

**Mme Ablonczy:** Non, je comprends.

**M. Kingsley:** Je ne peux donc pas vous expliquer pourquoi telle ou telle chose s'est produite dans une circonscription ou province particulière. Il m'est difficile de répondre à ce genre de questions.

**Mme Ablonczy:** Oui, mais je croyais vous avoir entendu dire que les commissions devaient respecter l'intégrité géographique actuelle des circonscriptions électorales. J'essaie simplement de vous faire comprendre que d'après mon expérience, elles ne le font pas.

**M. Kingsley:** Je crois avoir dit qu'elles comptaient le faire au départ, et qu'au moment d'entamer leurs travaux, elles se servaient de cartes indiquant les limites actuelles. Quant à savoir comment elles sont arrivées à d'autres résultats par la suite, je suppose que tout dépend du raisonnement qu'elles ont suivi au moment d'effectuer ce travail. Je pense qu'il a déjà été clairement indiqué qu'elles travaillaient de façon tout à fait indépendante. Elles ont pris leurs décisions en fonction des conseils ou des données qui leur ont été fournis par Statistique Canada, ou encore, des conseils techniques offerts par Elections Canada.

• 1125

It was also established in the Senate that neither Elections Canada nor any member of its staff provided proposals to the commissions. It was their work. So I cannot answer in more detail as to why they came out with what they did. I'm not stepping away from what they did; I'm simply saying that's how it happened.

In terms of preventing what I would call the need for major surgery like that, this is what I've attempted to address in the second part of my answer, in saying to you very briefly that it should be done every five years instead of every ten. And you

Au Sénat, il a également été clairement établi que ni Élections Canada ni un membre de son personnel ne devait offrir des propositions aux commissions. Les commissions ont travaillé de façon indépendante. Je ne peux donc pas vous donner de détails sur les raisons pour lesquelles elles ont obtenu de tels résultats. Je n'essaie pas de me dissocier d'elles; je vous explique simplement la procédure qui a été suivie.

Pour ce qui est de prévenir des amputations comme celle que vous avez décrite, c'est justement ce point-là que j'abordais dans la deuxième partie de ma réponse tout à l'heure, quand je vous expliquais brièvement que cette démarche devrait se faire

**[Texte]**

should look at whether or not it should be done with seat transfers between provinces every five years, or strictly boundaries being redrawn every five years within the province. When I say every five years, I mean every five years within major censuses, every year ending in 6 as opposed to every year ending in 1. Every year ending in 1 would continue to see seats being redistributed throughout the land.

That way, I think you'd wind up with an easier system, allowing the commissions to stick more closely to the existing boundaries and playing at the margin, maybe 10% or 15%, so there is a 20% change type of thing.

**The Chairman:** Mr. Kingsley, since other members haven't indicated a desire at this point to ask questions, perhaps I could ask a couple myself.

Is it clear from your chart P that if a bill were passed by Parliament by June 1995, new boundaries, in your view, could be in place and enforceable by March 1997?

**Mr. Kingsley:** In accordance with that chart, if the commissions were established on June 15, 1995, on March 9, 1997, any election held as of that date or called as of that date would be held in accordance with the new map.

**The Chairman:** So if the act were passed earlier than June and the commissions appointed earlier, you'd simply move the whole scenario back that much farther. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** You just make it occur that much sooner.

**The Chairman:** Yes.

In deciding on a six-month implementation period following the issue of the representation order, have you consulted with the political parties at all to see if they would be able to live within that six-month framework?

**Mr. Kingsley:** At this stage, Mr. Chairman, it is an estimate on our part. We would have to consult, and if you wish, we'll be more than happy to do so.

**The Chairman:** We may be hearing from the political parties here later. I know they've been sent an invitation to appear before this committee to make representations, if they wish to do so. So we may be hearing from them directly. I just wondered if you had.

**Mr. Kingsley:** No, we have not. Obviously if they disagree with the eight-month scenario and say they need nine, ten, or eleven for their work, then you are the judges.

**The Chairman:** Finally, under previous redistribution rules there used to be an office of a representation commissioner. The representation commissioner, I believe—and I'm not totally familiar with the process—used to sit as a member of the commissions and was a member for each one of the 10 commissions across the country.

**[Traduction]**

tous les cinq ans, plutôt que tous les dix ans. Et vous devriez également vous penchez sur la question de prévoir le transfert des sièges entre les provinces tous les cinq ans, ou une simple révision des limites des circonscriptions électorales tous les cinq ans au sein de la province-même. Quand je dis «tous les cinq ans», je parle de la période entre les grands recensements, c'est-à-dire chaque année dont le dernier chiffre est six, par opposition à chaque année dont le dernier chiffre est un. Autrement dit, au cours de chaque année dont le dernier chiffre est un, il y aurait une redistribution des sièges dans toutes les régions du Canada.

Ainsi on finirait par mettre en place un système plus facile à administrer, puisque les commissions pourraient s'en tenir davantage aux limites actuelles et ne changer que 10 ou 15 p. 100 d'entre elles—ou même, éventuellement, 20 p. 100.

**Le président:** Monsieur Kingsley, puisqu'aucun autre député ne demande la parole en ce moment, je vais saisir l'occasion de vous poser quelques questions.

Est-ce que votre tableau P sous-entend effectivement que si le Parlement adoptait ce projet de loi au plus tard en juin 1995, les nouvelles limites pourraient être prêtes et applicables dès le mois de mars 1997?

**M. Kingsley:** Selon ce tableau, si les commissions sont établies au plus tard le 15 juin 1995, des élections tenues ou déclenchées à compter du 9 mars 1997 le seraient en fonction de la nouvelle carte.

**Le président:** Donc, si le projet de loi était adopté avant le mois de juin, et que les commissions étaient nommées plus tôt, le tout pourrait être devancé n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Oui, à ce moment-là, on rapprocherait les dates.

**Le président:** Très bien.

Quant au délai de mise en oeuvre de six mois suivant l'émission de l'ordonnance de représentation, avez-vous consulté les partis politiques pour voir s'ils seraient prêts à accepter ce délai de six mois?

**M. Kingsley:** Écoutez, monsieur le président, il s'agit d'une simple estimation. Nous serions évidemment obligés de faire des consultations, et si vous le souhaitez, nous y procéderons avec plaisir.

**Le président:** Nous allons peut-être recevoir les représentants des partis politiques à un autre moment. Je sais qu'on leur a envoyé une invitation à comparaître devant le comité pour présenter leurs points de vue, s'ils souhaitent le faire. Donc, nous allons peut-être pouvoir les consulter directement. Je me demandais simplement si vous l'aviez fait vous-mêmes.

**M. Kingsley:** Non. Évidemment, s'ils ne peuvent accepter un délai de huit mois, et tiennent absolument à en avoir neuf, dix ou 11 pour faire leur travail, ce sera à vous de décider du délai le plus approprié.

**Le président:** Enfin, en vertu des règles de redistribution précédentes, il existait un commissaire à la représentation. Je crois savoir—and j'avoue que je ne suis pas tout à fait au courant de la démarche qui était suivie—that le commissaire à la représentation était membre de chacune des 10 commissions qui existent au Canada.

[Text]

Have you given any consideration to the possibility of reinstating such an office to ensure some consistency in the application of the electoral redistribution law across the country? Or have you considered the possibility of a single commission for the entire country, possibly larger than three, that would make the decisions across the country so we'd have some consistency instead of the current mumbo-jumbo created by the ten commissions, who have gone every which way, and really sometimes quite foolish ways, in trying to come up with boundaries for electoral redistribution in Canada?

[Translation]

Avez-vous songé à la possibilité de rétablir le bureau du commissaire à la représentation pour garantir une certaine uniformisation de l'application de la loi canadienne sur la redistribution électorale. Ou avez-vous songé à la possibilité de créer une seule commission pour l'ensemble du pays—une commission qui serait peut-être plus importante qu'une commission qui en regrouperait trois—and dont les décisions viseraient l'ensemble du territoire canadien, afin de parvenir à une certaine cohérence pour remplacer l'embrouillamini qui caractérise le travail des 10 commissions actuellement en place, qui prennent chacune une orientation différente et qui en arrive à des solutions parfois abracadabrant, quand il s'agit de remanier les circonscriptions électorales au Canada?

• 1130

**Mr. Kingsley:** In terms of the commissioner, I will answer the first two parts of the question, Mr. Chairman.

On the establishment of a commissioner, I think it is important to note that we have looked into what happened, even though the office was disbanded in 1979 and there are very few people left from that era.

First, there are certain facts. Despite the fact that there was a commissioner, the process was interrupted by Parliament two times out of three while he was in the seat. I don't know the reasons, but it did occur.

The other thing, too, is that when he sat on commissions throughout the land, it invariably delayed the process and extensions had to be sought, because one person sitting in on every commission required that the hearings be scheduled such that he be available. This was another one of the problems.

So in answer to that first part of the question, no, I have not considered that aspect of the re-establishment of a commissioner.

What was the second part of the question?

**The Chairman:** Have you considered a national commission instead of ten provincial and one territorial commission—one instead of eleven?

**Mr. Kingsley:** I have given that matter some thought and I will give you my personal impression.

My impression is that we are better off to have commissions with people from the provinces as opposed to having one national commission. This is a vast land. The work the commissions do require that people who sit on commissions know that province. I will go so far as to suggest that Canadians might relate more easily to the results when they know it is coming from a commission with provincial people on it. Now, that's a personal view.

I would like to address the broader aspect of both your questions by stating that first, in my view—and this alludes to some remarks made by Mr. McWhinney when I first appeared; I think I've alluded to other possible scenarios for solutions that

**M. Kingsley:** Pour ce qui est du commissaire, je vais me contenter de répondre aux deux premières parties de votre question, monsieur le président.

Quant à la possibilité de rétablir le poste de commissaire, je pense qu'il importe de vous faire remarquer que nous nous sommes effectivement renseignés là-dessus, bien que ce poste ait été éliminé en 1979 et qu'il ne reste plus grand monde de cette époque.

D'abord, revoyons les faits. Même s'il existait bel et bien un commissaire, le Parlement a ressenti le besoin d'interrompre la démarche en cours à deux ou trois reprises pendant que ce commissaire était encore en poste. J'ignore les raisons qui ont motivé la décision du Parlement à l'époque, mais je peux vous affirmer que c'est bien cela qui s'est produit.

De plus, comme il était membre de chaque commission provinciale ou territoriale, sa participation retardait inévitablement les travaux de ces commissions, qui devaient demander constamment des prolongations, car un membre de chaque commission exigeait systématiquement que le commissaire assiste aux audiences. Voilà donc un autre problème qui s'est posé à l'époque.

Donc, pour répondre à la première partie de votre question, non, je n'ai jamais envisagé le rétablissement du poste de commissaire.

Quelle était la deuxième partie de votre question?

**Le président:** Avez-vous étudié la possibilité de ne créer qu'une seule commission, à la place des 11 commissions, provinciales et territoriales?

**M. Kingsley:** Oui, j'y ai songé, et je vais vous donner mon opinion personnelle à ce sujet.

J'ai l'impression qu'il est préférable d'avoir des commissions provinciales où siègent des gens des provinces plutôt qu'une seule commission nationale. Le Canada est un vaste pays. Le travail de ces commissions exige qu'elles connaissent bien la province en question. J'irais même jusqu'à dire que les Canadiens pourraient peut-être accepter plus facilement les conclusions d'une commission formée de représentants provinciaux. Évidemment, c'est une opinion purement personnelle que je vous donne là.

Je voudrais aborder l'aspect plus général qui sous-tend vos deux questions, en vous affirmant tout d'abord—and ceci rejoint ce que disait M. McWhinney la première fois que j'ai comparu; je crois avoir déjà parlé d'autres solutions qui devraient

**[Texte]**

should result in greater consistency—the more frequent the process the less difficult will be the redistribution, not only from the point of view of the commissions but also from the point of view of the representatives of the people, who would see that it is at the margin and that generally speaking there's an effect.

Second, we've talked about the possibility of establishing uniform rules on procedures for the commissions. Either you do it in the law or it's a matter that is delegated to the Chief Electoral Officer.

Third, you clearly and perhaps with more definition stipulate in the act what is the first priority, the second priority and the third priority in terms of their worth. Is respecting the present boundaries to the fullest extent possible the first priority, keeping in mind that representation by population is the overall aim? Is community of interest the second priority? Then is it geography and all the other factors that intervene? I think it might not be a bad idea to have a more detailed definition of what community of interest means, for example.

The other thing I was alluding to—and it came out of questioning that was raised here—was the fact that the commission chairs and the members could be called to the offices of the Chief Electoral Officer, whoever that may be. A review could then made of the philosophy underlying all of this, what the priorities mean and how they are to be interpreted. This would involve having a full day or more of discussions and relating how all this can occur and having an examination and presentations made on the type of data with which they will be equipped to do their jobs.

I think it may be more in that way that I would see a solution as opposed to major corporate surgery with the creation of new bodies.

**[Traduction]**

entraîner une plus grande cohérence—que plus cette démarche est fréquente, moins la redistribution sera difficile, du point de vue non seulement des commissions, mais des représentants de la population, qui verront bien que le procédé de révision ne les touche que de façon marginale tout en servant à quelque chose.

Deuxièmement, nous avons parlé de la possibilité de créer des règles de procédure uniformes pour toutes les commissions. Il faut soit prévoir cette possibilité par voie législative, soit confier ce pouvoir au directeur général des élections.

Troisièmement, il faut clairement préciser dans la loi—and peut-être même définir—les priorités à respecter, c'est-à-dire la première, deuxième et la troisième, selon l'importance qu'elles revêtent pour vous. Est-ce que la priorité absolue est de respecter autant que possible les limites actuelles, en se rappelant que nous visons surtout à instaurer un système de représentation fondée sur la population? Est-ce que notre deuxième priorité est de tenir compte des communautés d'intérêts. Et doit-on faire intervenir ensuite la géographie et les autres facteurs. À mon avis, il serait bon de prévoir une définition plus précise d'expressions comme «communauté d'intérêts», par exemple.

J'ai aussi parlé tout à l'heure—and ce, à cause de certaines questions soulevées devant le comité—du fait que les présidents et les membres des commissions provinciales pourraient éventuellement être invités au bureau du directeur général des élections—quel que soit le titulaire de ce poste—pour examiner les principes qui sous-tendent cette démarche, et parler des priorités ainsi que de la façon d'interpréter ces dernières. Il faudrait prévoir au moins une journée complète de discussions, pour expliquer le processus, examiner les éléments pertinents et leur faire des exposés sur le type de données qui vont leur permettre de faire leur travail.

Je verrais plutôt une solution de ce genre qu'une mesure radicale, comme la création d'un nouvel organe.

• 1135

**Le président:** Monsieur Leroux, s'il vous plaît.

**M. Leroux (Richmond—Wolfe):** Lorsque le Comité s'était déplacé à Élections Canada, monsieur Kingsley, on nous a fait la présentation de l'ensemble des services de la gestion et des projets. Il y avait, entre autres, cet intérêt de rechercher la cohérence et l'intégration. Cependant, je voudrais plus spécifiquement parler de la révision des listes électorales informatisées.

Je me souviens fort bien qu'on visait de plus en plus une intégration par un service informatisé plus développé, plus coordonné. J'avais posé des questions sur la collaboration avec les provinces. Je sais que vous avez pris la décision de faire des achats d'ordinateurs pour avancer dans cela. Je pense que vous avez fait l'acquisition de 3 000 ordinateurs. Est-ce possible? Je ne me souviens pas beaucoup de la facture. Connaissez-vous le coût des 3 000 ordinateurs?

**M. Kingsley:** De mémoire d'homme, je devrai vous admettre que je ne m'en souviens pas à brûle-pourpoint. Je ne m'attendais à ce genre de questions ce matin. Toutefois, il me fera plaisir de vous fournir des chiffres aussitôt que je les aurai.

**The Chairman:** Mr. Leroux, please.

**Mr. Leroux (Richmond—Wolfe):** When the committee visited Elections Canada's offices, Mr. Kingsley, we were given a presentation on management services and specific projects now under way. Mention was made at the time of your interest in achieving greater consistency and integration. However, I would specifically like to address the revision of computerized electoral lists.

I clearly recall that you were aiming for greater integration through computerized, better developed and better coordinated services. I asked you some questions about cooperation with the provinces in this area. I know you have decided to purchase computers with a view to moving that process along. I believe you have already acquired about 3,000 computers, have you not? I do not really remember what the cost was. Do you know how much the 3,000 computers cost?

**Mr. Kingsley:** Well, to be perfectly frank, I have to admit I cannot recall what the cost was, just off the top of my head. I wasn't really expecting to have to answer that kind of question this morning. However, I would be very pleased to provide you with those figures as soon as I can get a hold of them.

[Text]

**M. Leroux:** Ça va. Je pose la question pour pouvoir repérer cette révision des listes informatisées et avoir accès à de l'information, en l'occurrence de l'information d'organismes provinciaux pour atteindre l'objectif de l'intégration des données.

À ce niveau-là, la collaboration est-elle acquise? Est-ce que cela va bien? Est-ce que cela avance? Est-ce une information qui est nécessaire actuellement?

**Le président:** Monsieur Leroux, la question aujourd'hui, c'est la révision des limites des circonscriptions électorales, pas la Loi électorale ou la liste des électeurs. J'espère que nous pourrons continuer la discussion sur ce point, car nous devons préparer un rapport. À l'automne, je l'espère, nous pourrons examiner la Loi électorale en général, mais pour aujourd'hui et l'avenir immédiat, il est important d'examiner le sujet dont nous sommes maintenant saisis.

**M. Leroux:** Merci, monsieur le président. Vous voyez un lien entre le recensement et l'application de la réforme. Voyez-vous un lien?

**Le président:** Ah! Peut-être. Si ce sont les chiffres, c'est bon, mais pas les noms.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, je peux vous dire que nous voyons un lien; je sais que la réunion a pour but de traiter du sujet de la redistribution. Cependant, je pourrais, même s'il y aura une réunion spéciale à l'automne, vous voir séparément pour vous dire où on en est, sur tous nos projets en ce qui a trait aux listes et nos collaborateurs.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions? Monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Je voudrais revenir au dossier des commissions.

I'd like to do so for a couple of reasons.

First of all, it strikes me as peculiar, not to say odd, for instance, in a province like Newfoundland where there are so few changes overall and so few changes within constituencies, even according to the documentation you provided us—I look, for instance, at table H—that the commissions saw fit, either because of the guidance they receive, which is not precise enough or because the rules under which they operate don't make it clear, to effect such great changes as they did.

If you look at the variance between ridings in Newfoundland, those variances remain pretty well constant. In other words, the variation from the quotient in a given riding in 1981, 1986, and 1991 pretty well follows all the way through. Yet I'm told by my colleagues from Newfoundland that under the redistribution, the one that at least technically exists on paper right now, the boundaries are changed in such a way as to restore those boundaries that were there prior to the last redistribution. This seems to suggest that either the commission is goofing up this time or that they goofed up last time and they're trying to fix it.

You can't help but wonder about these questions. What causes those kinds of variances? Why were they particularly in a region, for instance, where there are no or few changes in the demographics? Should our rules then be more precise in the

[Translation]

**Mr. Leroux:** Fine. My reason for asking that question was to get an idea of the connection with the revision of computerized lists and access to information—in this case, provincial data that would allow you to meet your goal of greater data integration.

Is cooperation in that area now a fact of life? Is it yielding good results and bringing you closer to meeting your goal? Is this kind of information useful to you now?

**The Chairman:** Mr. Leroux, the issue we are dealing with today is the revision of electoral boundaries, not the Elections Act or the voters list. I hope we can continue the discussion along those lines, because as you know, we have to prepare a report. I hope that we will have an opportunity in the fall to look at the Elections Act in general, but for the time being and the immediate future, it is more important that we focus on the issue before the committee.

**Mr. Leroux:** Thank you, Mr. Chairman. Do you see there being a link between census taking and reform of the system. Do you see any link between the two?

**The Chairman:** Well, there may well be a link. It's all right to talk about figures, but please, no names.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, I can certainly tell you that we see a connection between the two; I also realize that the purpose of today's meeting is to discuss redistribution. However, if a special meeting is held in the fall, perhaps I could speak to you then and tell you just what the situation is with respect to our plans for the voters lists and cooperation in that area.

**The Chairman:** Do you have any further questions? Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** I would like to come back to the work of the commissions.

Et j'ai plusieurs raisons de vouloir le faire.

D'abord, je trouve inhabituel, pour ne pas dire curieux, qu'il y ait si peu de changements dans l'ensemble et à l'intérieur des circonscription électorales dans une province comme Terre-Neuve, d'après la documentation que vous nous avez fournie—je regarde le tableau H entre autres—, et que les commissions aient jugé bon, en se fondant sur les conseils qu'elles ont reçus, qui ne sont pas assez précis ou qui ne peuvent l'être en raison des règles qu'elles doivent suivre, de faire des changements aussi radicaux.

Si vous comparez les diverses circonscriptions électorales à Terre-Neuve, vous allez voir que les écarts sont plus ou moins constants. Autrement dit, l'écart par rapport au quotient pour une circonscription donnée reste à peu près inchangé en 1981, 1986 et 1991—pendant toute la période, quoi. Mais mes collègues de Terre-Neuve me disent que dans le contexte de cette redistribution, c'est—à-dire celle qui existe sur papier pour l'instant, l'effet des modifications est de rétablir les limites qui existaient avant la dernière redistribution. Cela laisse entendre que la commission s'est trompée cette fois-ci, ou la dernière fois, et qu'elle essaie maintenant de rectifier.

**[Texte]**

manner Mr. Milliken was suggesting a while ago, perhaps by having some sort of a central agency that would have members sit on all those commissions, perhaps by having one central commission or otherwise? Do you have any reaction?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, I think it's the same question you've raised and that I've answered.

I will only add this to what I've already answered. The question would then become, if there were a national commission, for example, how big would it have to be to have all the knowledge that is required to know what it's doing in Newfoundland and what it's doing in Vancouver, Quebec and Ontario?

**Mr. Boudria:** Let me just stop you there, if I may, sir.

Perhaps we should have something like an office of the representation commissioner, but not necessarily with the same person who was dispatched to sit on various commissions and then have to stage them at different times; we could perhaps more than one person. Maybe we could divide it into regions where there would be at least a common philosophy utilized in a way that is greater than what we've experienced recently, at least.

Wouldn't that provide a little more of a common philosophy or a situation where people can say that the redistribution is done in such a way "because", and the "because", although not identical, would at least have some resemblance in each part of the country?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, there's no doubt that if more efforts were deployed for a common philosophy under whatever guise—and there are two broad scenarios that have been drawn, the one you're talking about and the other one to which I made allusion a little while back—then there would probably be what people would consider more consistency in the results. I would still reiterate my points about needing to be more precise in the law about what comes first, who's on second, who's on third.

In terms of priorities, we need to help them as well with a definition law about what those criteria mean. What does community of interest mean? Is the present boundary ridings allocation the first priority?

As well, I will reiterate my point: I hope the committee will seriously consider doing redistribution or redrawing of the boundaries, whichever one it wants, at double the frequency it does now to help minimize the change. That may not fly very well, but it is one practical solution and would probably eliminate in many cases what you will have considered to be major surgery in terms of the ridings.

**Mr. Boudria:** In terms of large provinces,

le meilleur exemple est sans doute l'Ontario et le Québec. Je regarde, par exemple, dans ma province où on semble avoir commencer le processus dans ma circonscription de l'est de l'Ontario. Ma circonscription est la plus à l'est et on voit un redécoupage qui semble partir de cette position, c'est-à-dire que, à l'est de l'Ontario, il y a très peu de changement et plus on progresse vers l'ouest de la province, plus les changements deviennent prononcés.

**[Traduction]**

proposait M. Milliken tout à l'heure; peut-être faudrait-il confier ces tâches à un organisme central dont les membres siégeraient à chacune de ces commissions. Que pensez-vous de ces possibilités?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, cette question a déjà été soulevée et j'y ai déjà répondu.

Le seul commentaire que je puisse faire est le suivant: S'il y avait une commission nationale, par exemple, on peut se demander, quelle taille devrait-elle avoir pour disposer de toute l'information requise pour suivre de très près la situation à Terre-Neuve, à Vancouver, au Québec et en Ontario?

**Mr. Boudria:** Permettez-moi de vous interrompre.

Peut-être pourrions-nous créer un bureau qui serait semblable à celui du commissaire à la représentation, sauf qu'il ne s'agirait pas d'envoyer la même personne aux réunions de toutes ces commissions qui seraient alors tenues à des moments différents; peut-être pourrions-nous avoir plus d'une personne. Par exemple, nous pourrions essayer de regrouper les provinces en régions pour que ces régions s'entendent sur une série de principes à appliquer dans leur travail—ce serait tout de même préférable à ce que nous avons vu jusqu'à présent.

Ne pensez-vous pas que cela permettrait d'en arriver à une philosophie plus cohérente; c'est-à-dire que les gens pourraient dire que si la redistribution se fait de telle et telle manière, c'est pour une raison bien particulière, et sans que ces raisons soient tout à fait identiques dans toutes les régions, il y aurait tout de même un peu plus d'uniformité?

**Mr. Kingsley:** Monsieur le président, il ne fait aucun doute que si nous cherchions à en dégager une philosophie commune grâce à une démarche quelconque—and il y a deux grandes possibilités—celle que vous venez de décrire et l'autre que je mentionnais tout à l'heure—j'imagine que les résultats finiraient par être plus cohérents. Je répète cependant ce que je disais tout à l'heure au sujet de la nécessité de préciser dans la loi l'ordre des priorités à respecter.

En ce qui concerne les priorités, il faut aider les commissions en incorporant dans la loi une définition des critères en question. Par exemple, que signifie le terme «communauté d'intérêts»? Et la principale priorité consiste-t-elle à conserver les limites actuelles des circonscriptions électorales?

Je me permets aussi de répéter un autre point que j'ai soulevé tout à l'heure. J'espère que le comité envisagera sérieusement la possibilité que la redistribution ou la révision des limites électorales, selon le cas, se fasse deux fois plus souvent qu'à l'heure actuelle, pour minimiser les changements. Ce ne sera peut-être pas bien reçu, mais c'est tout de même une solution bien pratique qui permettrait, dans bon nombre de cas, d'éviter des changements que vous qualifieriez de radicaux.

**Mr. Boudria:** Quant aux grandes provinces...

the best example is probably Ontario or Quebec. In my province, for instance, the process seems to have begun in my eastern Ontario riding. My riding happens to be the one furthest east and it seems to be pretty well the starting point for most of the changes—in other words, in eastern Ontario, there's very little change, but the further west you go in the province, the more marked the changes become.

[Text]

En d'autres termes, dans le sud-ouest, il y a eu une chirurgie majeure dans les circonscriptions tandis qu'elle était assez mineure dans l'est de la province. Je me suis posé, par exemple, la question suivante: avec le grand nombre de sièges en Ontario, pourquoi ne procéderions-nous pas comme suit: partir des extrémités de la province et se diriger vers le centre?

• 1145

Géographiquement, cela fonctionne bien en Ontario, car Toronto est à peu près, dans un axe est-ouest, le centre. En Ontario c'est idéal car, Toronto étant à peu près au milieu, c'est beaucoup plus facile de changer une frontière de deux coins de rue dans une ville que de le faire à 350 kilomètres, si vous voulez, dans une région rurale. Cela a le même effet. Cela déplace peut-être 500 ou 1 000 personnes.

En région urbaine, ce petit changement est aisément accepté parce que c'est évident, et en milieu rural, cela respecte les communautés d'intérêts, si ces communautés étaient là, bien sûr, dans l'ancienne redistribution.

La même chose s'applique au Québec dans un sens, sauf que c'est un peu différent car la ville de Montréal est essentiellement au sud-ouest de la province, mais pas tout à fait. On peut quand même utiliser les grands centres pour faire les ajustements. En Ontario, cela ne semble pas avoir été le cas parce que plus on se dirige vers l'est, moins les changements sont prononcés, et plus on se dirige vers l'ouest, plus ils le sont, si ce n'est pas le cas avec les changements démographiques de la population.

**M. Kingsley:** Je n'ai pas très bien compris votre dernier point. Même si ce n'est pas le cas avec les changements...

**M. Boudria:** Les changements démographiques. Par exemple, il y a eu des changements importants à l'intérieur de la région de la Capitale nationale. Bien sûr, il y en a plus à Toronto, mais en milieu rural, ils ne sont quand même pas considérables. Si l'on part d'un bout de la province et que l'on se dirige vers l'autre, par la force des choses, on chambarde tout dès qu'on arrive à l'autre bout. C'est l'effet domino.

Ma question précise est la suivante: n'est-ce pas encore là une raison de croire qu'il manque une sorte de philosophie là-dedans qui pourrait être utilisée de façon plus cohérente d'un bout à l'autre du pays et qui pourrait être appliquée, par exemple, dans le cas des provinces plus populeuses, pour assurer que les gens en milieu rural ne soient pas déplacés aussi souvent qu'ils l'ont été, tout en respectant le *representation by population*?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, si je me sens mal à l'aise de répondre à l'affirmation qui est faite, c'est dû à deux facteurs: premièrement, je n'ai pas été consulté par les commissions au fur et à mesure que leurs travaux progressaient, donc je ne suis pas connaissant de toutes les considérations qu'ils ont fait valoir.

Deuxièmement, je sais pertinemment que, en Ontario, un des commissaires—et peut-être les deux autres aussi—sont des gens qui connaissent très bien le domaine. Je pense au professeur Sancton, entre autres, qui, cela fait des années, œuvre dans le domaine académique relié aux questions électorales et à ces questions.

Donc, pour ces deux raisons, je suis mal à l'aise de dire que je comprends le dilemme qu'on me présente et j'ai un peu l'impression que ce sera la même réponse considérant toute question que les députés voudraient bien me poser à propos de pourquoi une chose a été faite dans une province plutôt qu'une autre.

[Translation]

What I'm saying is that in the southwest ridings, there has been major surgery, whereas the changes are quite minor in the eastern portion of the province. For instance, the following question came to mind: with the large number of seats in Ontario, why not proceed from the outside inwards—in other words, towards the centre?

• 1145

Geographically, that approach works well in Ontario, because Toronto is more or less in the middle of the east-west axis Ontario is ideal, because since Toronto is more or less in the middle, it's much easier to move a boundary two blocks over in a city, than it is to move one 350 kilometers in a rural area. The result is the same. It may result in a shift of 500 or 1,000 people.

In urban areas, this minor change is readily accepted because it is obvious, and in rural areas, it respects a community of interest, if, of course, the communities were present in the former redistribution.

The same is true of Quebec to some extent. However, the situation is somewhat different, because Montreal is more or less in the south-western corner of the province, but not exactly. But we can use the major cities to make adjustments to the electoral districts. In Ontario, this does not seem to have been done, because the further east we go, the less dramatic the changes, while the further west we go, the more dramatic they are, even though there were no dramatic demographic changes.

**M. Kingsley:** I did not understand your last point very well. Even though there were no dramatic changes...

**M. Boudria:** Population changes. For instance, there were significant changes within the National Capital Region. Of course, there were more in Toronto, but in rural areas they were not that great. If we start at one end of the province and move to the other end, necessarily, everything is going to be upset when we reach the other end. It's the domino effect.

My specific question is this: is this not another reason for thinking that there is no underlying philosophy here that could be applied consistently throughout the country. Could we not use such a philosophy in the case of the more densely populated provinces, for example, to ensure that people in rural regions are not moved from one riding to another as often as they have been in the past, while still complying with the principle of representation by population?

**M. Kingsley:** Mr. Chairman, I feel uneasy responding to this statement for two reasons. First, because I was not consulted by the commission in the course of their work, and thus I'm not familiar with all the considerations they put forward.

Second, I know for a fact that one of the commissioners in Ontario, and perhaps the other two as well—are people who are very familiar with this field. I believe professor Sancton, for one, has been working on electoral matters in the academic sphere for many years.

Hence, for these two reasons, I do not feel comfortable saying that I understand the dilemma described by the member. I think I would give the same answer in response to any question that members might ask me about why something was done in one province rather in another.

**[Texte]**

Je suis fondamentalement d'accord avec le besoin d'établir une philosophie de base; je suis fondamentalement d'accord qu'il faut la partager et trouver les mécanismes pour ce faire, et c'est au Comité de décider s'il veut une commission nationale ou des commissions provinciales où, d'une façon ou d'une autre, le partage devra se faire. Cependant, si c'est une commission nationale qui est considérée, je pense qu'il sera très important de déterminer quelle sera sa taille et quel sera le facteur temps, car les échéanciers que je vous ai présentés ne tiennent pas compte d'une telle commission. Ils ne tiennent compte que des commissions actuelles, donc sur une base provinciale.

**M. Boudria:** En résumé, monsieur le président, que l'on choisisse les mécanismes que l'on voudra, il n'en demeure pas moins qu'il serait souhaitable d'avoir une approche plus cohérente pour faire les redistributions dans les différentes provinces.

**M. Kingsley:** Je suis pleinement d'accord avec cela, monsieur le député, et je dirais aussi, car ce n'est pas partout le cas, que les commissions devraient élaborer les raisonnements qui les ont amenées à façonner le jugement dernier qu'ils ont pris ou les jugements qu'ils ont fait même dans les propositions.

• 1150

Je vais vous rappeler aussi que j'ai même indiqué qu'on pourrait faire introduire une nouvelle procédure selon laquelle les commissions, avant qu'elles se mettent à l'oeuvre, publieront le fait qu'elles se mettent à l'oeuvre, établiraient les grandes lignes de leur approche, et permettraient aux Canadiens, individuellement ou par groupes, qui veulent faire une présentation, de faire valoir un point de vue, avant qu'elles ne commencent à faire le redécoupage, c'est-à-dire dès le début des travaux. Je crois que cela aussi pourrait aider, car on dit actuellement qu'elles ne consultent pas la population avant d'aller de l'avant.

La difficulté serait si on consultait le public sans donner des frontières; alors, tout le monde serait partout, et il serait très difficile d'avoir des présentations cohérentes. Je pense que nous sommes arrivés à une proposition de compromis qui pourrait fonctionner, et c'est au Comité de la considérer.

**The Chairman:** I would like to deal with two little matters. I hope you don't mind interrupting this for a moment, but I'm afraid we may lose members. I want to remind everyone that Mr. Kingsley will be coming back on Thursday for a continuation of questions. There will be no opening presentation that day, so we'll have 90 minutes for questions. So anyone who feels cheated today will have ample opportunity on Thursday.

However, there are two routine business matters to deal with. First, the clerk will distribute to you a list of proposed committee meetings for the next little while. Second, we have before us a draft report on technical anomalies.

Il y avait un petit changement dans ce rapport. C'était une erreur d'ordinateur, et l'erreur est seulement dans la version française. Vous avez reçu la correction à votre bureau. Pouvons-nous maintenant adopter cette ébauche?

**M. Leroux:** 16b)?

**Le président:** 16b). C'est cela, à la page 5.

**[Traduction]**

I certainly agree with the need for an underlying philosophy. I certainly agree that it must be shared and that we must find ways of doing so. It is up to the committee to decide whether it wants a national commission or provincial commissions in which, one way or the other, the sharing would have to be done. However, if you were thinking of a national commission, I think it's very important to decide how big it will be and how much time will be required, because the deadlines I mentioned do not allow for such a commission. They take into account only the existing provincial commissions.

**Mr. Boudria:** To summarize, Mr. Chairman, whatever system we choose, the fact remains that it would be desirable to have a more consistent approach to redistribution in the provinces.

**Mr. Kingsley:** I fully agree with you there, and I would also say, because this is not true everywhere, that commissions should give their reasons for coming to their final decision or even to the decisions they made in the proposals.

I also wish to remind you that I have even indicated that we could introduce a new procedure according to which the commissions, before they set to work, would publicize the fact that they are about to start their work, would highlight their approach and would allow Canadians, individually or in group, who wish to make a presentation, to make their views known, before they start changing the boundaries. That would also help because they are accused right now of not consulting the people before they go ahead.

There would be a problem however if the commissions consulted the public without proposing limits; everybody would be all over the place and it would be very difficult to have coherent views. I think that we have come to a compromise which could work. This is up to the committee to reconsider it.

**Le président:** Je voudrais régler deux petites questions. J'espère que vous me permettrez d'interrompre la discussion pour un instant, mais j'ai peur de perdre des membres. Je tiens à rappeler à tout le monde que M. Kingsley reviendra jeudi pour continuer à répondre à nos questions. Il n'y aura pas de déclaration préliminaire ce jour-là et la période des questions durera donc 90 minutes. Tous ceux qui se sont sentis lésés aujourd'hui auront également la possibilité de poser des questions jeudi.

Cependant, nous avons à régler deux questions concernant nos affaires courantes. Premièrement, la greffière va vous distribuer une liste des réunions proposées pour les semaines à venir. Deuxièmement, nous avons devant nous une ébauche de rapport sur des modifications de forme.

There was a small change in that report. There was a computer mistake, in the French version only. You received the changes at your office. Could we now adopt that draft report?

**Mr. Leroux:** 16(b)?

**The Chairman:** Yes, 16(b). On page 5.

[Text]

[Translation]

**M. Leroux:** Qui débutera par:

Le vote par appel nominal sur une motion tendant à l'adoption d'un projet de loi à l'étape du rapport conformément aux articles 76(9), 76.1(9) et 76.1(12) du Règlement peut être différé même si cette motion ne peut faire l'objet d'un débat.

**Le président:** C'est cela.

I think every member has had an opportunity to see it and I understand there are no objections. This is the second time it's come up. I think it has been suggested that the alternative draft on page 4, which would allow the whip of an opposition party other than the official opposition to ask for a deferred vote on a votable motion proposed by that party, should be included. I think there's agreement that this be done.

Mr. Boudria has moved that the draft report to the House concerning technical amendments to the Standing Orders be adopted as amended and that the chairman be instructed to present the report to the House.

Motion agreed to

**The Chairman:** Thank you.

To resume our discussion on—

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** On a point of order in relation to the agenda, Mr. Chairman, I raised with our Reform colleagues whether the particular date is important to Mr. Manning. With his consent, perhaps his appearance could be scheduled for later. It seems to me this electoral boundaries thing has a certain time priority and perhaps should pre-empt our time for the foreseeable future.

I raise that as a possibility. If Mr. Manning has made other arrangements, then of course—

**The Chairman:** The committee has missed Mr. Manning before. I think it was scheduled for today, but because of the motion in the House this morning he was unable to be present.

It was last Thursday that he was supposed to appear. The steering committee met and considered this and put it off until next Tuesday. We are doing this because he is the last witness in the string of witnesses on citizen participation, and we felt it important to try to come to some conclusions on parts of the reference to this committee that have been outstanding since the beginning of the Parliament. We won't finish everything, but we thought we could have a meeting next Thursday to come to some preliminary conclusions and decide how many and what form of other witnesses we might hear on those subjects, and then consider drafting a report to the House on some of them.

We've set aside the three days in July for hearings on redistribution, and we have set aside the 21st and we are prepared to deal with it again on the 23rd if need be.

The plan on the 21st—as you can see, it's an extended hearing—is to allow members of Parliament and a senator, who has indicated a desire to be heard, to make presentations to the committee. So we hope we can complete those that week.

**Mr. Leroux:** Which will start like this:

A recorded division on a non-debatable motion to concur in a bill at the report stage under Standing Order 76(9), 76.1(9) or 76.1(12) may be deferred.

**The Chairman:** That's it.

Je pense que tous les membres ont eu l'occasion de lire cette modification et je crois comprendre qu'ils n'ont aucune objection. C'est la deuxième fois que la question se pose. Je pense que quelqu'un a proposé d'inclure le texte alternatif de la page 4 qui autoriserait le whip d'un parti autre que l'Opposition officielle de demander un vote différé sur une motion à mettre aux voix proposée par ce parti. Je crois qu'on était d'accord.

M. Boudria a proposé que l'ébauche de rapport à la Chambre concernant des modifications techniques au Règlement soit adoptée dans sa version modifiée et que le président soit autorisé à la présenter à la Chambre.

La motion est adoptée

**Le président:** Merci.

Pour reprendre notre discussion au sujet . . .

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** J'ai une question à soulever à propos de l'ordre du jour, monsieur le président. J'ai demandé à nos collègues réformistes si la date de sa comparution avait de l'importance pour M. Manning. S'il y consent, nous pourrions peut-être la reporter à plus tard. Il me semble que la question des limites des circonscriptions électorales est prioritaire et que nous devrions y consacrer tout notre temps dans un avenir prévisible.

Ce n'est qu'une suggestion. Si M. Manning a pris d'autres arrangements, alors bien sûr . . .

**Le président:** Le comité a déjà raté M. Manning. Il devait nous rencontrer aujourd'hui, mais n'a pas pu le faire à cause de la motion à la Chambre ce matin.

C'est jeudi dernier que M. Manning était en fait censé nous rencontrer. Le comité de direction s'est réuni et il a reporté sa comparution à mardi prochain. Ce sera le dernier témoin que nous rencontrerons au sujet de la participation des citoyens, et nous avons jugé qu'il était important d'essayer d'en arriver à certaines conclusions sur des questions qui nous ont été renvoyées au début de la législature. Nous ne terminerons pas tout, mais nous avons pensé tenir une réunion jeudi prochain pour en arriver à certaines conclusions préliminaires et décider du nombre et de la catégorie des témoins que nous pourrions entendre relativement à ces questions, pour ensuite envisager de rédiger un rapport à la Chambre sur certaines d'entre elles.

Nous avons prévu trois jours en juillet pour des audiences sur la redistribution, et nous avons réservé la journée du 21 et celle du 23 aussi s'il faut à nouveau se réunir à ce sujet.

Nous nous réunirions le 21—comme vous pouvez le voir, ce sera une séance supplémentaire—pour permettre aux députés et à un sénateur, qui a manifesté le désir d'être entendu, d'exposer leurs vues au comité. Nous espérons pouvoir les entendre tous cette semaine.

**[Texte]**

Then the appearances of our expert witnesses, who are being called now, will be arranged for July 5, 6, and 7. My hope is that we would complete hearing from the experts on July 5 and 6. That would give us a day to discuss the testimony and possibly draft some ideas that could be worked on in terms of a draft set of amendments to the act on July 7.

**Mr. White (Fraser Valley West):** Mr. Chairman, with regard to July 5, 6, and 7, did you resolve the differences at the steering committee level on the attendance problem? We seem to have had some problems at the last meetings.

**The Chairman:** I've suggested at the steering committee...and discussions were held about possibly appointing a subcommittee to conduct the hearings on those days and report back to the full committee on the question of redistribution. Currently discussions are under way as to which members would like to be on the subcommittee and which additional members, who are not currently members of the committee, might want to join it.

I've heard from Mr. Hermanson with respect to numbers and have had some brief discussions with Mr. Duceppe. There will also be some discussions with the whip from the Liberal Party. I hope that perhaps on Thursday we could be in a position to appoint a subcommittee to deal with the hearings on that day, which would solve any attendance problem—if not on Thursday, then next week.

The attendance problem isn't a serious one from the point of view of hearing witnesses. The problem will come up if we try to make any decisions. I think if a subcommittee could make some decisions on Thursday, June 7, that would expedite the process considerably. I think there'd be fair discussion, then perhaps some decision-making in terms of what the report would look like.

I recognize that it would be a subcommittee report only, but that's fine; the whole committee can then work on it when we come back in the fall. I'm assuming that's when that would happen.

**Mr. McWhinney:** My point, Mr. Chairman, was really directed to the value. Mr. Kingsley's evidence is of enormous value, and the interchange between him and members is much more valuable than that of expert witnesses, although I hate to say it.

I've listened to so many expert witnesses through my life and wondered about their expertise. It's this interchange between Mr. Kingsley and his predecessor Mr. Castonguay and the report of this sort of experience that members should be reacting to and making the decisions on themselves, preferably as a plenary group, not a subcommittee.

**The Chairman:** Remember, Mr. McWhinney, the MPs who are appearing on June 21 are not members of this committee. They are other members who have asked to appear. I had some thought that by allowing them some time to digest what Mr. Kingsley says, they might temper their remarks.

**Mr. McWhinney:** Who are the expert witnesses on the June 5 and 6?

**The Chairman:** There is a lengthy list of experts from across the country.

**[Traduction]**

Nous entendrons nos témoins experts dont la liste est en train d'être dressée, les 5, 6 et 7 juillet. J'espère personnellement que nous aurons pu tous les entendre les 5 et 6 juillet. Nous disposerions ainsi d'une journée pour discuter des témoignages et jeter sur papier quelques idées en vue de rédiger un projet de modifications à la loi le 7 juillet.

**M. White (Fraser Valley-Ouest):** Monsieur le président, en ce qui concerne les 5, 6 et 7 juillet, les membres du comité de direction sont-ils arrivés à s'entendre sur le problème des présences? Certains problèmes se sont posés aux dernières réunions.

**Le président:** J'ai suggéré au comité de direction...et on a discuté de la possibilité de nommer un sous-comité qui tiendrait les audiences ces jours-là et ferait rapport au comité plénier de la question de la redistribution. On en est à se demander quels membres du comité aimeraient faire partie du sous-comité et quels membres supplémentaires, qui ne font pas partie du comité, pourraient vouloir s'y joindre.

M. Hermanson m'a donné des chiffres et j'ai discuté brièvement de la question avec M. Duceppe. La question sera aussi abordée avec le whip du Parti libéral. J'espère que nous serons en mesure jeudi de nommer un sous-comité qui tiendra des audiences ce jour-là, ce qui permettrait de régler tous les problèmes des présences—and si ce n'est pas jeudi, ce sera la semaine suivante.

Le problème des présences n'est pas grave lorsqu'il s'agit uniquement d'entendre des témoins. Il revêt plus d'importance si nous devons prendre des décisions. Si un sous-comité pouvait en arriver à certaines décisions le jeudi 7 juin, les choses iraient beaucoup plus vite. On pourrait discuter de la question et prendre peut-être certaines décisions quant au contenu du rapport.

Je reconnaissais qu'il s'agirait uniquement d'un rapport de sous-comité, mais cela ne fait rien. Le comité plénier pourrait le revoir lorsque nous reviendrons à l'automne. J'imagine que c'est à ce moment-là qu'aura lieu la rentrée.

**M. McWhinney:** Ma question avait trait à la valeur du témoignage des experts, monsieur le président. Le témoignage de M. Kingsley a une valeur énorme, et les échanges avec les membres du comité sont beaucoup plus valables que dans le cas de témoins experts, bien que j'aie horreur de l'admettre.

J'ai entendu le témoignage d'innombrables experts dans ma vie et je m'interroge sur leur expertise. C'est après avoir échangé avec M. Kingsley et son prédécesseur, M. Castonguay, que les membres devraient réagir et prendre des décisions, eux-mêmes, de préférence en plénière, et non pas en sous-comité.

**Le président:** N'oubliez pas, monsieur McWhinney, que les députés qui comparaîtront le 21 juin ne font pas partie du comité. Ils ont eux-mêmes demandé d'être entendus. J'ai cru que si on leur laissait le temps de digérer les commentaires de M. Kingsley, ils tempéreraient leurs remarques.

**M. McWhinney:** Qui sont les témoins experts les 5 et 6 juin?

**Le président:** Nous avons une longue liste d'experts de diverses régions du Canada.

[Text]

**Mr. McWhinney:** Well, do we need them? Mr. Kingsley and Mr. Castonguay... In other words, shouldn't we get—

**The Chairman:** If you want to make suggestions to the steering committee, I suggest perhaps we do it there rather than here at the moment.

**Mr. McWhinney:** We do become the prisoners of so-called expert witnesses in Parliament, I'm sorry to say.

**The Chairman:** Well, I think many of them have expressed some interest in appearing.

**Mr. McWhinney:** Of course they have.

**The Chairman:** I think we have some obligation to hear more than Mr. Kingsley on the subject, expert though he is, in order to ensure that we hear a variety of views. Our aim in choosing the people is to give the committee membership an opportunity to hear divergent opinions on how redistribution might be carried out.

I don't think Mr. Kingsley is intending to give us a view on how it is to be done. He is giving us the options that are available and expecting that we will hear opinions from the supposed experts on this subject as to how it might be done.

Perhaps we could resume questions. Our time is almost gone, but I assume that members are prepared to sit for a few more minutes.

Mr. Harper, you've got a few questions. Mr. Taylor is the other one on my list. I'd be happy to try to accommodate both of you if we can stay together for a few more minutes, if members are willing—and if you're available, Mr. Kingsley. Is that all right?

**Mr. Kingsley:** Yes, sir.

**The Chairman:** We'll go until 12:15 p.m., then I'll end the meeting.

**Mr. Harper (Calgary West):** I'll just ask a few questions of Mr. Kingsley, Mr. Chairman, on the issue of a possible new formula and, in particular, the process of capping or even reducing the number of seats.

• 1200

You've laid out a number of options, and you've obviously raised some difficulties surrounding the issue of the senatorial clause. I guess what we're to conclude from these options is that although there are some difficulties, it's certainly possible to cap the number of seats. What really comes in here is whether as a country we're at the stage at which we can limit the growth of our lower House because we've actually concluded that someone somewhere along the line is prepared to lose some seats. Isn't that the central difficulty? Beyond that, there are really no technical obstacles to capping or reducing the number of seats.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, there is no technical difficulty that cannot be overcome. I'll give you an example.

[Translation]

**M. McWhinney:** En avons-nous vraiment besoin? M. Kingsley et M. Castonguay... Autrement dit, ne devrions-nous pas...

**Le président:** Si vous voulez faire des suggestions au comité de direction, c'est à lui qu'il faudra le faire.

**M. McWhinney:** Nous devenons malheureusement les prisonniers de soi-disant témoins experts au Parlement.

**Le président:** Bon nombre d'entre eux se sont dits intéressés à comparaître devant nous.

**Mr. McWhinney:** Je n'en doute pas.

**Le président:** Je pense que nous avons l'obligation d'entendre des témoins autres que M. Kingsley à ce sujet, même si c'est un expert en la matière, pour avoir une meilleure idée des diverses vues. Notre but, en choisissant les témoins, est d'offrir aux membres du comité l'occasion d'entendre les avis différents sur la redistribution des sièges.

Je ne pense pas que M. Kingsley ait l'intention de nous donner une idée de la façon dont elle se fera. Il nous a exposé les options qui s'offrent et s'attend à ce que nous entendions les vues des supposés experts en la matière sur la façon dont on pourrait procéder.

Nous pourrions peut-être revenir aux questions. Il ne nous reste pas tellement de temps, mais je suppose que les membres sont prêts à rester quelques minutes de plus.

Monsieur Harper, vous avez quelques questions. J'ai aussi M. Taylor sur ma liste. Je serais heureux de vous donner la parole à tous les deux si les membres sont prêts à prolonger la réunion de quelques minutes—and si vous êtes disponible, monsieur Kingsley. Cela vous convient-il?

**Mr. Kingsley:** Oui, monsieur.

**Le président:** Nous allons siéger jusqu'à 12h15, puis nous leverons la séance.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** J'aurais quelques questions seulement à poser à M. Kingsley, monsieur le président, au sujet de la possibilité d'une formule, et notamment de l'opportunité de plafonner ou de réduire le nombre de sièges.

Vous nous avez exposé un certain nombre de scénarios, et vous avez soulevé certaines des difficultés qui entourent la question de la clause sénatoriale. J'imagine que ce que nous devons en conclure, c'est que même si certaines difficultés se posent, il est certes possible de plafonner le nombre de sièges. La question à se poser, c'est si en tant que pays, nous en sommes arrivés à une étape où nous pouvons limiter la croissance de notre Chambre basse parce que nous en sommes en réalité arrivés à la conclusion qu'une province est prête à renoncer à des sièges. Est-ce là la principale difficulté? À part cela, il n'y a pas vraiment d'obstacles techniques au plafonnement ou à la réduction du nombre de sièges.

**Mr. Kingsley:** Monsieur le président, il n'y a pas de difficulté technique qui ne peut pas être surmontée. Je vais vous donner un exemple.

**[Texte]**

If, for example, through capping you wind up at 295 seats but through the formula you actually wind up with 296 because you've rounded at 0.5, you have one seat too many. You can take care of that additional seat in a number of ways.

One of them would be—and we've considered this—to go to the province that obtained its seat closest to 0.5. If some province obtained it at 0.8, another at 0.7, another at 0.65, another at 0.61, and another at 0.51, and you have to get rid of a seat, you can eliminate it that way.

You can do the reverse. If you have 293 seats by the formula and you need to allocate two more, you go under the 0.5 rounding and go to the two provinces that are closest.

You can also institute mechanisms if there are ties. For example, if you need only one seat, but two provinces come in at 0.55, you could say that you're going to look at the province that has the higher number of seats between the two, that you will not attribute the seat to that one but let the smaller one take it, and that at the next redistribution you'll see what happens.

Every technical problem has a solution, but every solution has political ramifications that must be taken into account. However, the basic premise of Mr. Harper is that every problem can be solved, and I agree.

We can also put in, as I said, brakes about the speed at which provinces lose. Then you have to introduce brakes about the speed at which provinces can gain.

**Mr. Harper:** Did your office review all the formulas that have been in section 51 since Confederation? I believe some of these issues have been addressed in some previous formulas—you know, highest remainder kinds of problems or integrating losses with the senatorial clause. Did you review all the formulas or just...?

**Mr. Kingsley:** The review on which we based our approach was the one the royal commission did, which was quite thorough. Upon rereading that chapter the other day, I found it quite thorough. As you know, we've grappled in Canada with different formulas; when it gets to be too high in terms of the number of seats, we start to put on the brakes.

**Mr. Harper:** I believe you'll find that in 1867 we had a formula based on a Quebec allocation.

**Mr. Kingsley:** That's right.

**Mr. Harper:** Today we have, and in recent years we have had, formulas based on automatic growth kinds of criteria. At one time, during the 1940s and 1950s, I believe, there were formulas based on an actual allocation of a total number of seats to the Commons, period. I think some of those issues are addressed there.

We obviously can't get rid of the senatorial clause in the short run because of the protections in the Constitution Act of 1982.

I'm going to ask a couple of constitutional questions, and I realize that the last time I did this there was some difficulty in answering these, given the expertise you have, but I'll ask them anyway.

Looking at your table F, I notice a fixed 295 representation by population, with a senatorial clause. With that kind of a formula, in the future you have the province of Saskatchewan falling below 10 seats, which, while not a violation of the

**[Traduction]**

Si, par exemple, après avoir plafonné le nombre des sièges à 295 on arrivait au moyen de la formule à un résultat de 296 parce qu'on aurait arrondi à 0,5, on aurait un siège de trop. Il y aurait différents moyens de se débarrasser de ce siège supplémentaire.

Un d'entre eux consisterait—et nous y avons pensé—à aller voir la province la plus proche de 0,5. Si une province obtenait un siège avec 0,8, une autre avec 0,7, une autre avec 0,65, une autre avec 0,61 et une autre encore avec 0,51 et qu'il faille éliminer un siège, ce serait là une manière de procéder.

On pourrait aussi faire l'inverse. Si on arrivait au moyen de la formule à 293 sièges et s'il fallait en attribuer deux de plus, on pourrait les allouer aux deux provinces qui sont le plus près de 0,5.

Certaines mécanismes pourraient aussi être prévus en cas d'égalité. Par exemple, s'il ne fallait qu'un siège, mais que deux provinces soient arrivées à 0,55, on pourrait attribuer ce siège non pas à celle des deux qui a le nombre le plus élevé de sièges, mais à celle qui en a le moins en leur disant qu'on verra ce qui se passera à la prochaine redistribution.

Chaque problème technique comporte une solution, mais chaque solution à des ramifications politiques dont il faut tenir compte. Toutefois, M. Harper part du principe que tout problème peut être résolu, et je suis d'accord avec lui.

Il est aussi possible, comme je l'ai dit, de mettre un frein à la perte de sièges par les provinces. Or, il faut aussi mettre un frein au gain de sièges par les provinces.

**M. Harper:** Votre bureau a-t-il examiné toutes les formules prévues à l'article 51 depuis la Confédération? Je sais que certaines des formules antérieures auraient permis de régler certains des problèmes soulevés—je pense, entre autres, au nombre restant le plus élevé ou à l'intégration des pertes avec la clause sénatoriale. Avez-vous examiné toutes les formules ou seulement...?

**M. Kingsley:** Notre approche est fondée sur l'étude qu'a faite la commission royale d'enquête, qui était d'ailleurs très approfondie. J'ai relu ce chapitre l'autre jour et je l'ai trouvé très fouillé. Comme vous le savez, nous avons essayé au Canada différentes formules et, lorsque le nombre des sièges est trop élevé, nous commençons à mettre les freins.

**M. Harper:** Vous savez qu'en 1867, nous avions une formule fondée sur une allocation pour le Québec.

**M. Kingsley:** C'est exact.

**M. Harper:** Nous avons depuis quelques années des formules fondées sur des critères d'augmentation automatique. À une époque, dans les années quarante et cinquante je crois, il y avait des formules fondées sur la répartition du nombre total des sièges à la Chambre des communes. Cela permettait de régler certains problèmes.

Nous ne pouvons de toute évidence nous débarrasser de la clause sénatoriale à court terme à cause des mesures de protection prévues par la Loi constitutionnelle de 1982.

Je vais vous poser une ou deux questions à caractère constitutionnel. Je sais que la dernière fois vous avez eu de la difficulté à y répondre, étant donné votre expertise, mais je vais vous les poser quand même.

Lorsque je regarde votre tableau F, je vois que la représentation par population avec clause sénatoriale avait été fixée à 295 sièges. Avec une formule de ce genre, la province de la Saskatchewan se retrouvera avec moins de 10 sièges de sorte

[Text]

senatorial clause, puts it below provinces such as Nova Scotia and New Brunswick, which actually have a lesser population. If you allowed that kind of anomaly, while it's not a violation of the senatorial clause, I'm wondering if it wouldn't in effect be a violation of the proportionality provisions. Have you considered that?

[Translation]

qu'elle en aura moins, même s'il n'y a pas violation de la clause sénatoriale, que des provinces comme la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick où le nombre d'habitants est en fait moins élevé. En permettant une telle anomalie, même s'il n'y a pas violation de la clause sénatoriale, je me demande si vous ne porteriez pas atteinte en réalité aux dispositions concernant la proportionnalité. Y avez-vous pensé?

• 1205

**Mr. Kingsley:** We have not considered it as such, but I can tell you that on the surface it does create that form of anomaly. But it is possible without amending the Senate floor clause in the Constitution, which requires seven provinces out of ten. This is something the Parliament of Canada could do. It would have within it the inconsistency you've mentioned because of that Senate floor.

**Mr. Harper:** I have just one last question on the formula. I'll limit my questions today to the formula issue.

You made some reference in your opening statement to the 25% and to the Supreme Court. I've never been clear on that. Did the Supreme Court state that allowing systematic deviations over 25% would be unacceptable, or did it merely state that allowing 25% deviations is acceptable?

**Mr. Kingsley:** I'm advised it's the second one. In other words, the exceptional clause must only be invoked in exceptional circumstances.

By the way, I thought I might share one little piece of data with you that we analysed only this morning. When redistribution took place in 1981 there were, I think, 53 seats that exceeded 15% variance. At the end of the exercise there were 52 seats that exceeded 25%—that was in the numbers we provided to you before. Remember that data? The former you did not have; the latter you did.

Then we did a quick review this morning, and the correlation is about 50%. In other words, 50% of your 52 seats—I think it's closer to 47, accurately—that exceeded 25% started with more than a 15% variance from the quotient, which is indicative and telling unto itself and also again underlines at least the desirability of considering doing the process every 5 years.

**Mr. Harper:** The anomaly is still there.

**Mr. Kingsley:** You cut off the anomalies before they start to grow too much in all aspects, and since you're doing it twice as often, in my view you're doing it more at the margin.

**Mr. Harper:** I'll just add one thing that I should have mentioned while Mr. Kingsley was speaking earlier. You made some reference to the senatorial clause requiring seven out of ten provinces to amend. I'll check that when I get back to my office, but I believe it's unanimity on the senatorial clause.

**Mr. Kingsley:** It's possible.

**Mr. Harper:** Okay, we'll maybe just put that on the record.

**The Chairman:** We can settle that one.

Mr. Hopkins. I'm sorry, Mr. Taylor. I don't know what I'm talking about. I have Len in my head.

**M. Kingsley:** Nous n'y avons pas pensé comme tel, mais je peux vous dire qu'en apparence, il semble y avoir une telle anomalie. Cela est toutefois possible sans qu'on modifie la clause de la Constitution concernant le nombre minimal de sièges au Sénat, laquelle exige le consentement de sept provinces sur dix. C'est une chose que le Parlement du Canada pourrait faire. Oui, j'admetts qu'il y aurait une inconséquence à cause du nombre minimal de sièges au Sénat.

**M. Harper:** J'ai une dernière question au sujet de la formule. Je vais m'en tenir à la formule pour aujourd'hui.

Vous avez fait allusion dans votre déclaration préliminaire au 25 p. 100 et à la Cour suprême. Je n'ai jamais très bien compris. La Cour suprême a-t-elle dit qu'il serait inacceptable d'autoriser des écarts systématiques de plus de 25 p. 100, ou a-t-elle dit simplement qu'il serait acceptable d'autoriser un écart de 25 p. 100?

**M. Kingsley:** D'après ce qu'on m'a dit, vous avez raison dans le deuxième cas. En d'autres mots, la clause exceptionnelle ne peut être invoquée que dans des circonstances exceptionnelles.

J'ai pensé partager avec vous des renseignements que nous n'avons analysés que ce matin. Lorsque la redistribution a eu lieu en 1981, l'écart était de plus de 15 p. 100 dans le cas de 53 sièges. En fin de compte, il y avait 52 sièges dans le cas desquels le pourcentage d'écart était supérieur à 25 p. 100—cela fait partie des chiffres que nous vous avons déjà fournis. Vous souvenez-vous de ces données? Vous aviez les deuxièmes, mais pas les premières.

Nous avons passé rapidement les chiffres en revue ce matin et nous sommes arrivés à peu près 50 p. 100. Autrement dit, 50 p. 100 des 52 sièges—47, pour être plus précis—pour lesquels l'écart dépassait 25 p. 100 se situaient au départ à plus de 15 p. 100 du quotient, ce qui nous montre bien la nécessité d'envisager de procéder à une redistribution tous les cinq ans.

**M. Harper:** Il reste qu'il y a une anomalie.

**M. Kingsley:** Il est possible d'intervenir avant que les anomalies ne prennent trop d'ampleur et puisqu'on le ferait deux fois plus souvent, l'écart serait moins grand.

**M. Harper:** J'ai une dernière chose à ajouter que j'aurais dû mentionner pendant que M. Kingsley parlait tout à l'heure. Vous avez dit qu'il fallait l'assentiment de sept provinces sur dix pour modifier la clause sénatoriale. Je vais vérifier lorsque je serai de retour à mon bureau, mais je pense qu'il faut dans ce cas l'unanimité.

**M. Kingsley:** C'est possible.

**M. Harper:** Nous pourrions nous contenter de le signaler pour les fins du compte rendu.

**Le président:** Nous pouvons régler cette question.

Monsieur Hopkins. Pardon, je voulais dire monsieur Taylor. Je me suis trompé. Je pensais à Len.

**[Texte]**

**Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake):** Thank you very much. I realize this table is still some distance from one end to the other and your eyesight might be failing you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No, I was just thinking of my colleague Len Hopkins, and I thought of Len instead of Taylor.

**Mr. Taylor:** I appreciate the informality of it, Mr. Chairman.

I appreciate the opportunity to be able to sit in today and also the discretion of the committee to allow me to ask a couple of questions. I have a quick comment and then a couple of questions.

Mr. Boudria's comments about the situation in Newfoundland, with boundaries changing back and forth along very similar lines and wondering who was at fault, I think help to underline comments you made on two occasions, first in your presentation and second in response to Mr. Boudria. They were about the ability of the public to participate in the process before decisions are made on actual boundary line drawings and afterwards.

The Saskatchewan case this year is another example of that, and I come from Saskatchewan. The premise the boundaries commission began with before they redrew boundaries in the province was that there should be a greater rural-urban split. So the two urban centres in Saskatchewan, Regina and Saskatoon, previously and currently designated under the three seats, are now designated with four seats. The cities are divided into fours instead of threes and there is a greater role component to each one.

• 1210

That simple premise on which the commission began its work has totally affected all the 14 constituencies in the province. As a result, all those appearing before the commission who wish to see changes made must first address the premise before they can address their specific boundary allocation. The opportunity for the public to participate in the process of helping to define the premise, the basis on which boundaries would be redrawn, is a very good one. I would certainly hope this committee takes that into account in its report.

Second, coming from Saskatchewan, I am reacting immediately to your answer to the first question of today. Your response was that the main difficulty with capping is the one of losing seats. Coming from Saskatchewan, I can express my concern that in fact it is probably something the province of Saskatchewan will want to have a very serious look at. Under all the scenarios here we have a tendency to be the province that may lose the most under capping formulas.

Therefore, this committee may also wish to make some suggestion that the electoral process not be done in isolation from a total parliamentary reform that includes regional representation and electoral opportunities with the Senate. The ability of Saskatchewan to provide its share in capping has to be made up in regional representation if rep by pop isn't acceptable.

**[Traduction]**

**M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake):** Merci beaucoup. Je sais qu'une longue table nous sépare et votre vue baisse peut-être, monsieur le président.

**Le président:** Non, je pensais seulement à mon collègue Len Hopkins et c'est le nom Len plutôt que Taylor qui m'est venu à l'esprit.

**M. Taylor:** Après tout, nous sommes en famille, monsieur le président.

Je suis heureux de l'occasion que le comité m'a offerte d'être présent ici aujourd'hui et de poser quelques questions. J'ai un bref commentaire, puis une ou deux questions.

Les observations de M. Boudria au sujet de la situation à Terre-Neuve où les limites semblent être constamment déplacées puis rétablies sans qu'on sache à qui revient la faute, ont mis en lumière des commentaires que vous avez faits à deux reprises, la première fois au cours de votre exposé et la deuxième lorsque vous avez répondu à M. Boudria. Ils concernaient la possibilité du public de participer au processus avant que des décisions ne soient prises au sujet du découpage des limites des circonscriptions électorales et après coup.

La Saskatchewan s'est retrouvée cette année dans la même situation, et je viens de la Saskatchewan. Avant de redécouper les limites dans la province, la commission s'est dit qu'il devrait y avoir un plus grand écart entre les zones rurales et urbaines. Ainsi, les deux centres urbains de la Saskatchewan, Regina et Saskatoon, qui avaient auparavant trois sièges, en auraient maintenant quatre. Les villes sont divisées en quatre circonscriptions au lieu de trois, et chacune a un rôle plus grand à jouer.

Le principe sur lequel la commission s'est fondée a eu une incidence sur la totalité des 14 circonscriptions de la province. Par conséquent, tous ceux qui témoignaient devant la commission pour lui recommander que des changements soient apportés doivent d'abord se prononcer sur ce principe avant de parler de la délimitation de leur circonscription électorale. Je trouve excellente l'idée de permettre au public de participer aux travaux dans le cadre desquels des modifications seraient apportées aux limites des circonscriptions électorales. J'espère que le Comité en tiendra compte dans son rapport.

Étant originaire de la Saskatchewan, je tiens à réagir immédiatement à votre réponse à la première question posée aujourd'hui. Vous avez dit que le principal problème posé par le plafonnement est la perte de sièges. Venant de la Saskatchewan, je peux vous dire que c'est en réalité une question que cette province voudra examiner sérieusement. Peu importe les formules de plafonnement proposées, notre province est celle qui risque de perdre le plus.

Par conséquent, le Comité voudra peut-être proposer que la réforme électorale ne se fasse pas séparément d'une réforme parlementaire complète qui englobe la représentation régionale et le Sénat. Si le plafonnement doit coûter des sièges à la Saskatchewan et que la représentation en fonction de la population est jugée inacceptable, il devra y avoir compensation par le biais d'une meilleure représentation régionale.

[Text]

You made your presentation. Now I get to my two questions, and I'll be very brief with them. I'm not sure I understood you correctly in your presentation with regard to drawing boundaries perhaps across provincial boundaries. Were you suggesting the committee look at the possibility of federal seats that disregard provincial boundaries?

**Mr. Kingsley:** No. My comment was that if you don't want to wind up with fractions, you have to eliminate provincial boundaries. We've given you only one scenario in that respect. But I'm not even close to recommending you spend even one second looking at that.

**Mr. Taylor:** I wanted to clarify that.

**Mr. Kingsley:** That's gone; it was never there. It's not gone; it was never there. However, I thought I would make the comment. Otherwise you end up with fractions and you have to have a formula that takes into account the fractions. I was explaining why we had done it 0.3 and at 0.5, to show you that rounding at 0.5 is simpler than rounding at 0.3.

**Mr. Taylor:** My second question has more to do with process than direction. Basically it relates to some of the confusion that's been created by the process of asking the commissions across the country to step down. Many of them didn't and are proceeding ahead with their hearings.

Currently, again, the circumstances in Saskatchewan are such that in my own area boundary hearings were cancelled, whereas they went ahead in some other areas of the province. Is there any mechanism in the process to re-establish hearings, given your testimony here today that it's possible to run the next election, were it to be in 1997, under the new boundaries currently being proposed through this process?

**Mr. Kingsley:** You must remember for that scenario to prevail it would mean that either this committee doesn't come out with a solution and doesn't propose legislation or else it comes out with proposed legislation that doesn't pass the House and the Senate. It's only then that the work of the present commissions is under the bill that's presently before the House. It's only then the work of these commissions will take full value.

In the meantime, all they're doing is completing their work and sending their results to me. I hold them in abeyance until these deliberations are terminated, if that bill passes. So that work is only valid if none of this occurs.

• 1215

**Mr. Taylor:** I'm always an optimist and I always assume if I begin a process I'm going to end it positively. I engage in this process, assuming it has value and that something occurs at the end of it, that its goal is achievable.

Given that, and knowing that in various constituencies across the country boundary hearings were cancelled during this process and the public did not have an opportunity to participate in the process, how will you handle the desire for greater public participation on the boundaries that are submitted to you?

[Translation]

Vous nous avez présenté votre exposé. J'en viens maintenant à mes deux questions qui seront très brèves. Je ne suis pas certain d'avoir très bien compris lorsque vous avez dit que les limites des circonscriptions allaient peut-être recouper les frontières provinciales. Voulez-vous dire que le comité devrait envisager la possibilité qu'on ne tienne pas compte des frontières provinciales dans la répartition des sièges fédéraux?

**M. Kingsley:** Non. Ce que j'ai voulu dire, c'est que si l'on ne veut pas se retrouver avec des fractions, il faut éliminer les frontières provinciales. Nous ne vous avons donné qu'un seul scénario en ce sens. Je ne suis même pas prêt à dire qu'il vaudrait la peine que vous vous y attardiez.

**M. Taylor:** Je voulais être certain d'avoir bien compris.

**M. Kingsley:** Peu importe la situation, c'est une observation que je tenais à faire. Autrement, on se retrouve avec des fractions et il faut trouver une formule qui en tienne compte. J'ai expliqué pourquoi nous avions arrondi à 0,3 et à 0,5, pour vous montrer qu'il est plus simple d'arrondir à 0,5 qu'à 0,3.

**M. Taylor:** Ma deuxième question a plus à voir avec le processus qu'avec l'orientation. Elle concerne la confusion qu'on a semée en demandant aux commissions de se désister. Bon nombre d'entre elles ne l'ont pas fait et continuent à tenir des audiences.

À l'heure actuelle, en Saskatchewan, les audiences sur les limites de ma propre circonscription électorale ont été annulées alors qu'elles se poursuivent dans d'autres régions de la province. A-t-on prévu que les audiences pouvaient de nouveau avoir lieu étant donné que vous avez dit ici aujourd'hui qu'il est possible que les prochaines élections, si elles avaient lieu en 1997, se déroulent à l'intérieur des nouvelles limites actuellement proposées?

**M. Kingsley:** Vous ne devez pas oublier que pour que ce scénario l'emporte, il faudrait, soit que le Comité ne convienne pas d'une solution et ne propose pas de mesures législatives, soit qu'il propose une loi qui ne soit pas adoptée par la Chambre des communes et le Sénat. Ce n'est qu'alors que les travaux des commissions actuelles seront régis par le projet de loi dont la Chambre a été saisie. Ce n'est qu'alors que les travaux de ces commissions seront véritablement valables.

Entre-temps, elles doivent se contenter de terminer leurs travaux et de m'envoyer leurs résultats. Elles n'auront aucun pouvoir tant que vous n'aurez pas terminé vos travaux, tant que ce projet de loi n'aura pas été adopté. Leurs travaux ne seront valables que si rien de cela ne se produit.

**Mr. Taylor:** Je suis toujours optimiste et j'essaie toujours de mener à bonne fin ce que j'ai commencé. Je me suis engagé dans ce processus parce que je croyais en sa valeur et qu'il allait aboutir à quelque chose, que son but est atteignable.

Cela dit et sachant que dans diverses circonscriptions canadiennes, les audiences sur les limites ont été annulées et que la population n'avait pas eu l'occasion de participer au processus, que ferez-vous pour répondre à son désir d'une plus grande participation aux décisions concernant les limites qui vous sont proposées?

## [Texte]

**Mr. Kingsley:** The only hearings that were cancelled, to the best of my knowledge, were those where the people who had initially indicated they wanted to make a presentation withdrew and said they were no longer interested. That doesn't remove from the validity of your point, which is to say that they may have been affected by the process that was ongoing in the House of Commons and in the Senate, whereby it was clear that the intention was to cut the work of the commissions. Whether or not that had an impact I think is a fair question. I don't know, frankly, how to address those people who might still want to make presentations.

I would go so far as to say that one commission, and not the smallest one, has already finished its work and sent it to me, from one of the provinces. There may be even more, but I know that from now on, once a week, I'm going to get a report in accordance with the timeframe I've got for some time. Then the next step will be, if nothing happens in the House of Commons with respect to new legislation, the present work is resurrected. It will be tabled in the House of Commons, go to the committee, and there members of Parliament will have a last kick at it. Then the commissions will have a last opportunity to look at it. This is the scenario as it has unfolded or is unfolding so far.

**Mr. Taylor:** Would you have the power to request additional work by those committees that cancelled the public hearings?

**Mr. Kingsley:** I suspect not, but I think the power I have is to extend proceedings. I would have to see if this still abides in light of the legislation that is being proposed. It does seem to call for the termination of the commissions' work by a certain date. What I will do is look into that and come back at the next session and give you my best evaluation of it.

**The Chairman:** I think we should leave it there. We've gone over even what I projected.

Thank you for your attendance.

**Mr. Kingsley:** I just want to add one thing. It would be most helpful if every member could hang on to what was distributed. As well, Mr. Chairman, if there are scenarios above and beyond the ones we have provided so far that people would like to have elaborated, if you would agree to some mechanism through the chair or through the clerk, we would be happy to undertake to prepare those scenarios for you.

**The Chairman:** I think we should perhaps raise that at the beginning of the next meeting when someone is here to hear it.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Kingsley:** All right, I'll raise it again at the next hearing. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you.

I declare the meeting adjourned.

## [Traduction]

**M. Kingsley:** À ma connaissance, les audiences n'ont été annulées que dans les cas où des gens qui avaient au départ manifesté leur intention d'être entendus ont dit que cela ne les intéressait plus. Cela n'enlève rien à la validité de votre argument, ce qui revient à dire qu'ils pourraient avoir été touchés par le processus en cours à la Chambre des communes et au Sénat, l'intention étant clairement d'éliminer les travaux des commissions. Je comprends que vous vous demandiez si cela a eu des répercussions ou non. Je ne peux honnêtement pas vous dire ce qu'il faudrait faire pour que ces gens aient la chance de faire connaître leurs vues.

Une commission, et pas la plus petite, a déjà terminé ses travaux et m'a déjà envoyé ses résultats en provenance de l'une des provinces. Il y en aura peut-être d'autres, mais je sais qu'à partir d'aujourd'hui, je vais recevoir un rapport une fois par semaine selon le calendrier que j'ai établi pour un certain temps. La prochaine étape consistera, si rien ne se passe à la Chambre des communes à propos de la nouvelle loi, à ressusciter les travaux amorcés. Il y aura dépôt à la Chambre des communes, étude en Comité, puis les députés pourront dire un dernier mot. Les commissions auront pour une dernière fois l'occasion d'examiner tout cela. C'est le scénario qui a été prévu jusqu'à maintenant.

**M. Taylor:** Auriez-vous le pouvoir d'exiger des travaux supplémentaires des commissions qui ont annulé les audiences publiques?

**M. Kingsley:** J'imagine que non, mais je pense avoir le pouvoir de prolonger leurs délibérations. Il faudrait que je vérifie si je jouis toujours de ce pouvoir à la lumière de la mesure législative proposée. Je pense qu'elle prévoit que les commissions devront avoir terminé leurs travaux à une certaine date. Je vais examiner la question et essayer de vous donner une meilleure idée de la situation à la session suivante.

**Le président:** Je crois que nous devrions nous arrêter ici. Nous avons même dépassé l'heure que j'avais fixée.

Merci de votre présence.

**M. Kingsley:** J'aurais une seule chose à ajouter. Il serait très utile que chaque membre conserve les documents qui lui ont été distribués. Aussi, monsieur le président, si les gens voulaient avoir des scénarios autres que ceux que nous vous avons fournis jusqu'à maintenant et s'il y avait moyen de s'entendre avec le président ou la greffière, nous serions heureux d'élaborer ces scénarios pour vous.

**Le président:** Nous devrions peut-être reparler de cette question au début de la prochaine réunion lorsqu'il y aura ici des gens pour nous écouter.

**Des voix:** Oh! oh!

**M. Kingsley:** C'est parfait, je la soulèverai de nouveau à la prochaine réunion. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci.

La séance est levée.

**MAIL POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320

OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

**WITNESS***From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada.

**TÉMOIN***D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

XC44

- M 15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, June 9, 1994

Chair: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le jeudi 9 juin 1994

Président: Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

### RESPECTING:

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundary readjustment system

### CONCERNANT:

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

### INCLUDING:

The Twenty-Seventh and Twenty-Eighth Reports to the House

### Y COMPRIS:

Le Vingt-septième et Vingt-huitième Rapports à la Chambre

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chair:* Peter Milliken

*Vice-Chairs:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORTS TO THE HOUSE**

Wednesday, June 8, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

**TWENTY-SEVENTH REPORT**

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons dated February 7, 1994, and pursuant to Standing Order 108(3)(a)(iii), the Committee has examined and reviewed the Standing Orders and procedures of the House of Commons, with particular reference to any anomalies or technical inconsistencies in the Standing Orders, and is pleased to report as follows:

The Committee recommends that the following substituted therefor:

That Standing Order 14 be deleted and the following substituted therefor:

**"14.** If any Member takes notice that strangers are present, the Speaker or the Chairman (as the case may be), may put the question "That strangers be ordered to withdraw", without permitting any debate or amendment; provided that the Speaker or the Chairman may order the withdrawal of strangers."

That Standing Order 15 be deleted and the following substituted therefor:

**"15.** Every Member, being cognizant of the provisions of the *Parliament of Canada Act*, is bound to attend the sittings of the House, unless otherwise occupied with parliamentary activities and functions or on public or official business."

That Standing Order 17 be deleted and the following substituted therefor:

**"17.** Every Member desiring to speak is to rise in his or her place and address the Speaker."

That Standing Order 28 be amended, in the French version, by striking out that portion of section (2) thereof which precedes the columns and substituting the following therefor:

**"(2)** Lorsque la Chambre se réunit un jour figurant dans la colonne A, ou continue de siéger après l'heure normale du début de la séance un tel jour, puis s'ajourne, elle demeure ajournée au jour correspondant stipulé dans la colonne B."

That Standing Order 28 be amended by adding the following new section thereto:

**"(4)** During adjournments of the House pursuant to section (2) of this Standing Order, if a bill or bills are awaiting Royal Assent, the Speaker may, at the request of the Government, give notice that the House shall meet at an earlier time for the purposes of Royal Assent. The House shall meet at the specified time for those purposes only; and immediately thereafter the Speaker shall adjourn the House to the time to which it had formerly been adjourned. In the event of the Speaker being unable to act owing to illness or other cause, the Deputy Speaker, the Deputy Chairman of Committees or the Assistant Deputy Chairman of Committees shall act in the Speaker's stead for all the purposes of this section."

**RAPPORTS À LA CHAMBRE**

Le mercredi 8 juin 1994

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**VINGT-SEPTIÈME RAPPORT**

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes daté du 7 février 1994 et au sous-alinéa 108(3)a)(iii) du Règlement de la Chambre des communes, le Comité a examiné le Règlement et la procédure de la Chambre en portant une attention toute particulière aux anomalies ou incohérences d'ordre technique que peut receler le Règlement, et il a l'honneur de présenter le rapport suivant:

Le Comité recommande d'apporter au Règlement de la Chambre des communes les modifications suivantes:

Que l'article 14 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**"14.** Lorsqu'un député signale la présence d'étrangers, l'Orateur ou le président, selon le cas, peut mettre aux voix, sans permettre de débat ni d'amendement, la motion: «Que les étrangers reçoivent l'ordre de se retirer». Toutefois, l'Orateur ou le président peut enjoindre les étrangers de se retirer chaque fois qu'il le juge à propos.»

Que l'article 15 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**"15.** Vu les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*, tout député est tenu d'assister aux séances de la Chambre sauf s'il est occupé à d'autres activités et fonctions parlementaires ou à un engagement public ou officiel.»

Que l'article 17 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**"17.** Tout député qui désire obtenir la parole doit se lever de sa place et s'adresser à l'Orateur en le désignant par son titre.»

Que l'article 28 du Règlement soit modifié, dans la version française, en retranchant la partie du paragraphe (2) qui précède les colonnes et en la remplaçant par ce qui suit:

**"(2)** Lorsque la Chambre se réunit un jour figurant dans la colonne A, ou continue de siéger après l'heure normale du début de la séance un tel jour, puis s'ajourne, elle demeure ajournée au jour correspondant stipulé dans la colonne B.»

Que l'article 28 du Règlement soit modifié en y ajoutant le nouveau paragraphe suivant:

**"(4)** Si, pendant un ajournement de la Chambre prescrit au paragraphe (2) du présent article, un projet de loi est prêt à recevoir la Sanction royale, l'Orateur peut, à la demande du gouvernement, faire connaître par avis que la Chambre se réunira plus tôt que prévu, pour l'octroi de la Sanction royale. La Chambre se réunit au temps fixé, à cette seule fin, et, immédiatement après la Sanction royale, l'Orateur ajourne la Chambre jusqu'au moment initialement prévu. Si l'Orateur n'est pas en état d'agir par suite de maladie ou pour toute autre cause, l'Orateur adjoint, le vice-président des Comités ou le vice-président adjoint des Comités agit en son nom aux fins du présent paragraphe.»

That Standing Order 30 be amended by striking out section (7) thereof and substituting the following therefor:

“(7) If the beginning of Private Members’ Hour is delayed for any reason, or if the Hour is interrupted for any reason, a period of time corresponding to the time of the delay or interruption shall be added to the end of the Hour suspending as much of the business set out in section (6) of this Standing Order as necessary. If the beginning of Private Members’ Hour is delayed or the interruption continues past thirty minutes after the time at which the Hour would have ordinarily ended, Private Members’ Hour for that day and the business scheduled for consideration at that time, or any remaining portion thereof, shall be added to the business of the House on a day to be fixed, after consultation, by the Speaker, who shall attempt to designate that day within the next ten sitting days, but who, in any case shall not permit the intervention of more than one adjournment period provided for in Standing Order 28(2). In cases where the Speaker adjourns the House pursuant to Standing Orders 2(3), 30(4)(b) or 83(2), this section shall not apply.”

That Standing Order 32 be amended by striking out section (1) thereof and substituting the following therefor:

“32. (1) Any return, report or other paper required to be laid before the House in accordance with any Act of Parliament or in pursuance of any resolution or Standing Order of this House may be deposited with the Clerk of the House on any sitting day or, when the House stands adjourned, on the Wednesday following the fifteenth day of the month. Such return, report or other paper shall be deemed for all purposes to have been presented to or laid before the House.”

That Standing Order 36 be amended by striking out section (8) thereof and substituting the following therefor:

“(8) Every petition presented pursuant to this Standing Order shall forthwith be transmitted to the Ministry, which shall, within forty-five days, respond to every petition referred to it; provided that the said response may be tabled pursuant to Standing Order 32(1).”

That Standing Order 38 be amended by striking out sections (1) and (4) thereof and substituting the following therefor:

“38. (1) At 6:30 p.m. on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 24(2) and 67(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes.

(4) By not later than 5:00 p.m. on any Monday, Tuesday, Wednesday or Thursday, the Speaker shall indicate to the House the matter or matters to be raised at the time of adjournment that day.”

That Standing Order 38 be amended by striking out section (7) thereof.

That Standing Order 45 be amended by striking out sections (5) and (6) thereof and substituting the following therefor:

“(5) (a) Except as provided in sections (3) and (6) of this Standing Order, when the Speaker has put the question on a debatable motion and a recorded division has been demanded on the question, the bells to call in the Members are sounded for not more than thirty minutes.

Que l’article 30 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (7) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(7) Si l’heure réservée aux affaires émanant des députés est retardée ou interrompue pour un motif quelconque, elle doit être prolongée d’une période correspondant à la durée du retard ou de l’interruption. L’étude des autres travaux stipulés au paragraphe (6) du présent article est alors écourtée au besoin. Si le retard ou l’interruption se prolonge plus de trente minutes après la fin normale de l’heure, pour la journée en question, cette heure ou la fraction qui en reste, ainsi que les affaires qui devaient être examinées pendant cette heure, sont reprises à une séance ultérieure de la Chambre à une date déterminée par l’Orateur après consultation, celui-ci devant s’efforcer de prévoir cette reprise dans les dix jours de séance suivants, mais sans permettre qu’intervienne plus d’une période d’ajournement en vertu du paragraphe 28(2) du Règlement. Dans les cas où l’Orateur ajourne la Chambre conformément aux articles 2(3), 30(4)b) ou 83(2) du Règlement, le présent paragraphe ne s’applique pas.»

Que l’article 32 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (1) et en le remplaçant par ce qui suit:

«32. (1) Tout état, rapport ou autre document à déposer devant la Chambre en conformité de quelque loi du Parlement, ou suivant une résolution ou un article du Règlement de cette Chambre, peut être déposé auprès du Greffier n’importe quel jour de séance ou, pendant les périodes d’ajournement, le mercredi qui suit le quinzième jour du mois. Un tel état, rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été présenté ou déposé à la Chambre.»

Que l’article 36 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (8) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(8) Toute pétition présentée conformément au présent article est transmise sur-le-champ au gouvernement, qui répond dans les quarante-cinq jours à toutes les pétitions qui lui sont renvoyées. La réponse peut être déposée conformément à l’article 32(1) du Règlement.»

Que l’article 38 du Règlement soit modifié en retranchant les paragraphes (1) et (4) et en les remplaçant par ce qui suit:

«38. (1) À 18 h 30, les lundis, mardis, mercredis et jeudis, l’Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 24(2) et 67(2) du Règlement, estimer qu’une motion portant adjournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l’objet d’un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.

(4) Au plus tard à 17 heures, les lundis, mardis, mercredis et jeudis, l’Orateur doit indiquer à la Chambre la ou les questions à soulever au moment de l’ajournement ce jour-là.»

Que l’article 38 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (7).

Que l’article 45 du Règlement soit modifié en retranchant les paragraphes (5) et (6) et en les remplaçant par ce qui suit:

«(5) a) Sauf dans les cas prévus aux paragraphes (3) et (6) du présent article, lorsque l’Orateur a mis aux voix une motion qui peut faire l’objet d’un débat et que l’on a demandé le vote par appel nominal sur cette motion, la sonnerie d’appel fonctionne pendant au plus trente minutes.

(ii) During the sounding of the bells, either the Chief Government Whip or the Chief Opposition Whip may ask the Speaker to defer the division. The Speaker then defers it to a specific time, which must be no later than the ordinary hour of daily adjournment on the next sitting day that is not a Friday. At that time, the bells sound for 15 minutes. Exceptions to this method of deferring recorded divisions are found in paragraph (b) of this section, in section (6) of this Standing Order and in Standing Order 126(2).

(iii) In the case of a votable opposition motion proposed by a Member of a party other than the Official Opposition, the Whip of that party also may ask the Speaker to defer the division.

(b) When the Speaker has put the question on a votable opposition motion on an allotted day and a recorded division has been demanded on the question, a deferral of the division may be requested under the terms of paragraph (a) of this section, except on the last allotted day of a supply period.

(c) A recorded division can be deferred, under the terms of paragraph (a) of this section or section (6) of this Standing Order, only once. When a recorded division has been deferred, the House continues with the business before it, as set out in Standing Order 30(6).

(d) If the Speaker has interrupted debate on any item of business that an Order of the House provides must be disposed of in a particular sitting, and one of the divisions involved has been deferred, no further debate can take place on the item once the deferred division has been taken, but everything necessary to dispose of the item must then be done immediately.

(6) (a) If, on a Friday, a division is demanded on any debatable motion, the division is deferred until the ordinary hour of daily adjournment on the next sitting day. A division deferred on Thursday is not held on Friday, but is instead deferred to the next sitting day, at the ordinary hour of daily adjournment. The bells for all such deferred divisions sound for not more than fifteen minutes. An exception to this rule is the division on a votable opposition motion on the last allotted day of a supply period, which cannot be deferred. In case of conflict, this section will prevail over any other Standing Order.

(b) A recorded division on a non-debatable motion to concur in a bill at the report stage under Standing Order 76(9), 76.1(9) or 76.1(12) may be deferred."

That Standing Order 69 be amended by striking out section (2) thereof and substituting the following therefor:

"(2) When any bill is brought from the Senate, the question "That this bill be read a first time" shall be deemed carried, without debate, amendment or question put."

That Standing Order 73 be amended by striking out that portion of section (1) thereof which precedes paragraph (a) and substituting the following therefor:

(ii) Pendant la sonnerie d'appel, le whip en chef du gouvernement ou le whip en chef de l'Opposition peut demander à l'Orateur de différer le vote. L'Orateur diffère alors le vote à un autre moment déterminé qui ne dépasse pas l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien du jour de séance suivant, qui n'est pas un vendredi. Au moment du vote ainsi différé, la sonnerie d'appel fonctionne pendant quinze minutes. Fait exception à cette méthode de différer un vote par appel nominal les cas visés à l'alinéa b) du présent paragraphe, au paragraphe (6) du présent article et à l'article 126(2) du Règlement.

(iii) Dans le cas d'une motion de l'opposition à mettre aux voix, proposée par un député d'un parti autre que l'Opposition officielle, le whip de ce parti peut, lui aussi, demander à l'Orateur de différer le vote.

b) Lorsque l'Orateur a mis aux voix une motion de l'opposition un jour désigné et que l'on a demandé le vote par appel nominal sur cette motion, on peut demander que ce vote soit différé selon les termes de l'alinéa a) du présent paragraphe, à moins que ce ne soit le dernier jour désigné d'une période de subsides.

c) Nul vote par appel nominal ne peut être différé plus d'une fois en vertu de l'alinéa a) du présent paragraphe ou du paragraphe (6) du présent article. Après qu'un vote par appel nominal est différé, la Chambre poursuit l'étude des affaires dont elle est saisie, selon l'article 30(6) du Règlement.

d) Si l'Orateur a interrompu le débat sur une affaire qui doit, conformément à un ordre de la Chambre, être réglée au cours d'une séance donnée, et qu'un des votes à prendre a été différé, il ne peut plus y avoir de débat sur cette affaire après la tenue de ce vote différé, mais tout ce qui est nécessaire pour terminer l'affaire est fait sur-le-champ.

(6) a) Dans le cas où, un vendredi, un vote par appel nominal est réclamé sur une motion qui peut faire l'objet d'un débat, le vote est différé jusqu'à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien du jour de séance suivant. Le vote par appel nominal différé le jeudi n'est pas tenu le vendredi, mais plutôt à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, le jour de séance suivant. La sonnerie d'appel lors de ces votes différés fonctionne pendant au plus quinze minutes. Fait exception à cette règle le vote sur une motion de l'opposition, le dernier jour désigné d'une période de subsides, qui ne peut être reporté. En cas de conflit, le présent paragraphe s'applique malgré tout autre article du Règlement.

b) Le vote par appel nominal sur une motion tendant à l'adoption d'un projet de loi à l'étape du rapport conformément aux articles 76(9), 76.1(9) et 76.1(12) du Règlement peut être différé même si cette motion ne peut faire l'objet d'un débat.»

Que l'article 69 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (2) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(2) Lorsqu'un projet de loi qui émane du Sénat est présenté, la motion «Que ce projet de loi soit lu une première fois» est réputée adoptée, sans débat ni amendement ni mise aux voix.»

Que l'article 73 du Règlement soit modifié en retranchant la partie du paragraphe (1) qui précède l'alinéa a) et en la remplaçant par ce qui suit:

"73. (1) Immediately after the reading of the Order of the Day for the second reading of any public bill, a Minister of the Crown may, after notifying representatives of the opposition parties, propose a motion that the said bill be forthwith referred to a standing, special or legislative committee. The Speaker shall immediately propose the question to the House and proceedings thereon shall be subject to the following conditions:"

That Standing Order 73 be amended by striking out section (5) thereof and substituting the following therefor:

"(5) When an Order of the Day is read for the consideration of any bill respecting borrowing authority, a maximum of two sitting days shall be set aside for the consideration of the bill at second reading. On the second of the said days, at fifteen minutes before the expiry of the time provided for Government Orders, the Speaker shall interrupt the proceedings then in progress and shall put forthwith and successively, without further debate or amendment, every question necessary for the passage of the second reading stage of the bill."

That Standing Order 76 be amended by striking out section (2) thereof and substituting the following therefor:

"(2) If, not later than the second sitting day prior to the consideration of the report stage of a bill that has not yet been read a second time, written notice is given of any motion to amend, delete, insert or restore any clause in a bill, it shall be printed on the *Notice Paper*. When the same amendment is put on notice by more than one Member, that notice shall be printed once, under the name of each Member who has submitted it. If the Speaker decides that an amendment is out of order, it shall be returned to the Member without having appeared on the *Notice Paper*."

That Standing Order 76.1 be amended by striking out section (2) thereof and substituting the following therefor:

"(2) If, not later than the sitting day prior to the consideration of the report stage of a bill that has been read a second time, written notice is given of any motion to amend, delete, insert or restore any clause in a bill, it shall be printed on the *Notice Paper*. When the same amendment is put on notice by more than one Member, that notice shall be printed once, under the name of each Member who has submitted it. If the Speaker decides that an amendment is out of order, it shall be returned to the Member without having appeared on the *Notice Paper*."

That Standing Order 79 be amended, in the French version, by striking out section (1) thereof and substituting the following therefor:

"79.(1) La Chambre des communes ne peut adopter des projets de crédits, ou des projets de résolutions, d'adresses ou de lois comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale, que si l'objet lui en a été préalablement recommandé par message du Gouverneur général au cours de la session où ces projets sont présentés."

That Standing Order 79 be amended by striking out section (2) thereof and substituting the following therefor:

«73. (1) Immédiatement après la lecture de l'ordre du jour portant deuxième lecture d'un projet de loi d'intérêt public, un ministre de la Couronne peut présenter, après avoir avisé les représentants des partis d'opposition, une motion tendant au renvoi immédiat de ce projet de loi à un comité permanent, spécial ou législatif. L'Orateur soumet sur-le-champ la motion à la Chambre et les délibérations qui s'ensuivent sont soumises aux conditions suivantes:»

Que l'article 73 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (5) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(5) Lorsqu'il est donné lecture d'un Ordre du jour ayant pour objet l'étude d'un projet de loi relatif à un pouvoir d'emprunt, un maximum de deux jours de séance est réservé à l'étude du projet de loi en deuxième lecture. Le second des jours en question, l'Orateur interrompt, quinze minutes avant la fin de la période prévue pour les Ordres émanant du gouvernement, les délibérations en cours et met aux voix sur-le-champ et successivement, sans autre débat ni amendement, toutes les questions nécessaires pour compléter l'étape de la deuxième lecture du projet de loi.»

Que l'article 76 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (2) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(2) Si, au plus tard le deuxième jour de séance précédant celui de l'étude à l'étape du rapport d'un projet de loi qui n'a pas encore franchi l'étape de la deuxième lecture, avis par écrit est donné d'une motion tendant à modifier, biffer, insérer ou rétablir un article d'un projet de loi, la motion doit figurer au *Feuilleton des Avis*. Si plus d'un député propose la même modification, l'avis n'en est publié qu'une fois, avec indication du nom de chacun des députés qui a proposé la modification. Si l'Orateur juge irrecevable une modification proposée par un député, elle lui est retournée sans avoir paru au *Feuilleton des Avis*.»

Que l'article 76.1 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (2) et en le remplaçant par ce qui suit:

«(2) Si au plus tard le jour de séance précédant celui de l'étude concernant l'étape du rapport d'un projet de loi qui a été lu une deuxième fois, avis par écrit est donné d'une motion tendant à modifier, biffer insérer ou rétablir un article d'un projet de loi, la motion doit figurer au *Feuilleton des Avis*. Si plus d'un député propose la même modification, l'avis n'en est publié qu'une fois, avec indication du nom de chacun des députés qui a proposé la modification. Si l'Orateur juge irrecevable une modification proposée par un député, elle lui est retournée sans avoir paru au *Feuilleton des Avis*.»

Que l'article 79 du Règlement soit modifié dans la version française, en retranchant le paragraphe (1) et en le remplaçant par ce qui suit:

«79.(1) La Chambre des communes ne peut adopter des projets de crédits, ou des projets de résolutions, d'adresses ou de lois comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale, que si l'objet lui en a été préalablement recommandé par message du Gouverneur général au cours de la session où ces projets sont présentés.»

Que l'article 79 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (2) et en le remplaçant par ce qui suit:

**"(2) The message and recommendation of the Governor General in relation to any bill for the appropriation of any part of the public revenue or of any tax or impost shall be printed on the *Notice Paper*, printed in or annexed to the bill and recorded in the *Votes and Proceedings*."**

That Standing Order 81 be amended by striking out section (14)(b) thereof.

That Standing Order 92 be amended by adding the following new section thereto:

**"(3) Notwithstanding section (1) of this Standing Order, every private bill which has been placed on the order of precedence shall be deemed to have been designated a "votable item"."**

That Standing Order 107 be amended by striking out sections (1) and (2) thereof and substituting the following therefor:

**"107.(1) The Chairman of each standing committee, together with the Member of the House from each standing joint committee who is the Chairman of the said joint committee, shall form a Liaison Committee, which is charged with making apportionments of funds from the block of funds authorized by the Board of Internal Economy to meet the expenses of committee activities, subject to ratification by the Board.**

**(2) Within five sitting days of the meeting of the last Standing Committee to elect its Chairman pursuant to Standing Order 106(2), but in any event no later than the twentieth sitting day after the adoption of the report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs presented pursuant to Standing Order 104(1), the Clerk of the House shall convene a meeting of the Chairmen, together with any Members of the House elected as Chairman of any joint committees for which such elections have then been held, for the purpose of electing a Chairman and a Vice-Chairman of the Liaison Committee."**

That Standing Order 108 be amended in section (3)(a) by adding the following new subparagraph thereto:

**"(vi) the review of and report on all matters relating to the election of Members to the House of Commons;".**

That Standing Order 118 be amended by striking out section (1) thereof and substituting the following therefor:

**"118.(1) A majority of the members of a standing, special or legislative committee shall constitute a quorum; provided that, in the case of a legislative committee, the Chairman is not included in the number of members constituting a quorum. In the case of a joint committee, the number of members constituting a quorum shall be such as the House of Commons acting in consultation with the Senate may determine."**

That Standing Order 119.1 be amended by striking out section (1) thereof and substituting the following therefor:

**"119.1.(1) Any committee wishing to have its proceedings televised, other than by means of those facilities provided for the purpose by the House of Commons, shall first obtain the consent of the House thereto."**

That Standing Order 122 be deleted and the following substituted therefor:

**«(2) Le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation de crédit, notamment d'origine fiscale, doivent être imprimés au *Feuilleton des Avis* et dans le projet de loi ou annexés à celui-ci; ils doivent en outre figurer dans les *Procès-verbaux*.»**

Que l'article 81 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (14)b).

Que l'article 92 du Règlement soit modifié en y ajoutant le nouveau paragraphe suivant:

**«(3) Nonobstant le paragraphe (1) du présent article, tout projet de loi privé qui figure à l'ordre de priorité est réputé désigné «affaire qui fait l'objet d'un vote».»**

Que l'article 107 du Règlement soit modifié en retranchant les paragraphes (1) et (2) et en les remplaçant par ce qui suit:

**«107.(1) Le président de chaque comité permanent, ainsi que le député membre de chaque comité mixte permanent qui est président dudit comité mixte permanent, forment un Comité de liaison chargé d'affecter les fonds provenant du budget global autorisé par le Bureau de régie interne pour les activités des comités, sous réserve de l'approbation du Bureau.**

**(2) Dans les cinq jours de séance qui suivent la réunion du dernier comité permanent convoqué pour élire son président conformément à l'article 106(2) du Règlement, mais au plus tard le vingtième jour de séance suivant l'adoption du rapport présenté par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre conformément à l'article 104(1) du Règlement, le Greffier de la Chambre convoque une réunion des présidents, ainsi que de tous les députés élus président de tout comité mixte qui a tenu une telle réunion d'élection, afin d'élire le président et le vice-président du Comité de liaison.»**

Que l'article 108 du Règlement soit modifié au paragraphe (3)a) en y ajoutant le nouveau sous-alinéa suivant:

**«(vi) la revue de toute question relative à l'élection des députés à la Chambre des communes et la présentation de rapports à ce sujet;».**

Que l'article 118 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (1) et en le remplaçant par ce qui suit:

**«118.(1) La majorité des membres d'un comité permanent, spécial ou législatif constitue le quorum. Toutefois, dans le cas d'un comité législatif, le président n'est pas compté au nombre des membres qui constituent le quorum. Dans le cas d'un comité mixte, le nombre de membres formant quorum est fixé par la Chambre des communes, en consultation avec le Sénat.»**

Que l'article 119.1 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (1) et en le remplaçant par ce qui suit:

**«119.1.(1) Tout comité qui veut faire télédiffuser ses séances, autrement qu'au moyen des installations établies à cette fin par la Chambre des communes, doit d'abord obtenir le consentement de la Chambre.»**

Que l'article 122 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**"122.** If any Member files a certificate with the Chairman of a committee of the House, stating that the evidence to be obtained from a particular person is, in his or her opinion, material and important, the Chairman shall apprise the committee thereof."

That Standing Order 129 be deleted and the following substituted therefor:

**"129.** At the beginning of a session, the Clerk of the House shall publish in the *Canada Gazette* the Standing Order respecting notices of intended applications for private bills. Thereafter, the Clerk of the House shall publish weekly in the *Canada Gazette* a notice referring to the previous publication of the aforementioned Standing Order."

That Standing Order 132 be deleted.

That Standing Order 149 be deleted.

That Standing Order 150 be deleted.

That Standing Order 153 be amended by striking out section (2) thereof.

That Standing Order 155 be deleted.

That Standing Order 156 be deleted.

That Standing Order 157 be deleted and the following substituted therefor:

**"157.(1)** The Sergeant-at-Arms is responsible for the safe-keeping of the Mace.

(2) The Sergeant-at-Arms serves all Orders of the House upon those whom they may concern and is entrusted with the execution of warrants issued by the Speaker. The Sergeant-at-Arms issues cards of admission to, and preserves order in, the galleries, corridors, lobbies and other parts of the House of Commons."

The Committee recommends that the Clerk of the House be authorized to make necessary editorial and consequential alterations to the Standing Orders.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 5, 12 and 16, which includes this report*) is tabled.

**«122.** Si un député dépose un certificat auprès du président d'un comité de la Chambre attestant que le témoignage à recueillir d'une personne déterminée est, à son avis, essentiel, le président en saisit le comité.»

Que l'article 129 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**«129.** Au début de la session, le Greffier de la Chambre fait publier dans la *Gazette du Canada* l'article du Règlement relatif aux avis de demande de projets de loi privés. Par la suite, le Greffier de la Chambre fait publier hebdomadairement dans la *Gazette du Canada* un avis faisant état de la publication antérieure dudit article du Règlement.»

Que l'article 132 du Règlement soit supprimé.

Que l'article 149 du Règlement soit supprimé.

Que l'article 150 du Règlement soit supprimé.

Que l'article 153 du Règlement soit modifié en retranchant le paragraphe (2).

Que l'article 155 du Règlement soit supprimé.

Que l'article 156 du Règlement soit supprimé.

Que l'article 157 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

**«157.(1)** Le Sergent d'armes est responsable de la garde de la Masse.

(2) Le Sergent d'armes signifie les ordres de la Chambre à qui de droit, et il est chargé d'exécuter les mandats émis par l'Orateur. Il distribue les cartes d'admission aux tribunes, corridors, couloirs et autres endroits de la Chambre des communes, et il y maintient l'ordre.»

Le Comité recommande que le Greffier de la Chambre soit autorisé à apporter les remaniements de texte et modifications corrélatives nécessaires au Règlement de la Chambre.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules nos 5, 12 et 16 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

Friday, June 10, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

### TWENTY-EIGHTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 115(4), your Committee recommends the establishment of the following priority usage in committee rooms and the Room Assignment System outlined below:

1. Any caucus meeting convened by the Chief Whip or Coordinator of a recognized party shall, at all times, have priority of use over all rooms.
2. Any committee considering legislation referred to it by the House shall be given priority over all committees in the *Room Assignment System*.
3. A *Room Assignment System* for all standing, special and sub-committees shall be established under the following criteria:

#### Fixed Hours

- a) A fixed period of two hours shall be set aside for meetings of committees as outlined in Appendix "A". (A meeting beginning no later than 9:00 a.m. should adjourn at 11:00 a.m. in order to permit other committees in the *Room Assignment System* to begin meetings at 11:00 a.m.; the same would apply to meetings commencing at 3:30 p.m.)

#### Rooms Excluded

- b) Room 253-D and Room 200 W.B. are not included in the *Room Assignment System*. While all committees are free to utilize these rooms for meetings during all time periods, priority usage will be given to committees wishing to broadcast their meetings from Room 253-D.

#### Standing Committees

- c) The *Room Assignment System* gives priority usage to standing and standing joint committees during the traditional peak time periods on Tuesdays and Thursdays to seven large rooms (i.e., Rooms 112-N, 237-C, 209 W.B., 269 W.B., 308 W.B., 371 W.B., and 701 Promenade Bldg.). The 21 standing and standing joint committees under the administrative control of the House of Commons are divided into three groups of seven committees which will be given priority over these rooms during their assigned slots. (See Appendix "A").

The Committee recommends that since House Officers are members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, and must be available to exercise their duties in the Chamber of the House, the Standing Committee on Procedure and House Affairs should have priority use of Room 112-N when meeting in its group time.

The three groups are arranged so as to reserve the same time slots for committees on a regular basis. Committees desiring to change groupings may make a request to the Standing Committee on Procedure and House Affairs which is hereafter authorized to make an exchange.

Le vendredi 10 juin 1994

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

### VINGT-HUITIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat établi par le paragraphe 115(4) du Règlement, le Comité recommande l'établissement de l'ordre de priorités suivant concernant l'utilisation des salles de réunion et le *Système d'attribution des salles* exposé ci-après:

1. Toute réunion de caucus convoquée par le whip en chef ou le coordonnateur d'un parti reconnu aura, en tout temps, la priorité pour l'utilisation de n'importe quelle salle.
2. Tout comité qui se penche sur une mesure législative que la Chambre lui a renvoyée aura la priorité sur tous les autres comités dans le *Système d'attribution des salles*.
3. Un *Système d'attribution des salles* sera établi pour tous les comités permanents, les comités spéciaux et les sous-comités en se fondant sur les critères suivants:

#### Créneaux fixes

- a) Un créneau fixe de deux heures sera réservé pour les réunions de comité en fonction de l'Annexe «A». (Une réunion qui commence au plus tard à 9 heures se terminera à 11 heures, afin de permettre aux autres comités du *Système d'attribution des salles* de commencer leurs réunions à 11 heures; la même procédure s'appliquera pour les réunions qui commencent à 15 h 30.)

#### Salles exclues

- b) Les salles 253-D et 200 É.O. ne font pas partie du *Système d'attribution des salles*. Bien que tous les comités puissent se réunir dans ces salles durant n'importe quel créneau horaire, la priorité sera accordée aux comités qui désirent utiliser la salle 253-D pour télédiffuser leur réunion.

#### Comités permanents

- c) Le *Système d'attribution des salles* accordera, pendant les périodes de pointe traditionnelles des mardis et jeudis, la priorité aux comités permanent et mixtes permanent dans sept grandes salles (les salles 112-N, 237-C, 209 É.O., 269 É.O., 308 É.O., 371 É.O., et 701 de l'édifice de la Promenade). Les 21 comités permanents et comités mixtes permanents sous le contrôle administratif de la Chambre des communes sont répartis en trois groupes de sept comités qui auront, pour ce qui est de l'utilisation de ces salles, la priorité pendant les créneaux qui leur sont attribués. (Voir l'Annexe «A»).

Le Comité recommande que, étant donné que les agents supérieurs de la Chambre font partie du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et doivent aussi être en mesure de remplir leurs fonctions à la Chambre quand celle-ci siège, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre puisse utiliser en priorité la pièce 112-N pour ses réunions.

Les trois groupes sont constitués de façon à réservier des créneaux sur une base régulière. Les comités qui voudraient changer de groupe peuvent en faire la demande au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui est dès maintenant autorisé à faire ce genre de changement.

Sub-committees

- d) The *Room Assignment System* gives priority usage to subcommittees in the five smaller sized rooms (i.e., Rooms 208 W.B., 306 W.B., 307 W.B., 705 Promenade Bldg., and 536 Wellington Building) on Tuesdays and Thursdays.

Special Committees

- e) The *Room Assignment System* gives priority usage to special committees in the seven large rooms mentioned in 3(c) on Monday afternoons from 3:30 to 5:30 p.m., on Wednesday afternoons from 3:30 to 5:30 p.m., and on Friday mornings from 9:00 to 11:00 a.m. and from 11:00 a.m. to 1:00 p.m.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 16, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Sous-comités

- d) Le *Système d'attribution des salles* accordera, pour ce qui est de l'utilisation des cinq petites salles de réunion (salles 208 É.O., 306 É.O., 307 É.O., 705 de l'édifice de la Promenade et 536 de l'édifice Wellington), les mardis et jeudis, la priorité aux sous-comités.

Comités spéciaux

- e) Le *Système d'attribution des salles* accordera aux comités spéciaux la priorité aux salles mentionnées ci-haut à l'alinéa 3 c) le lundi après-midi de 15 h 30 à 17 h 30, le mercredi après-midi de 15 h 30 à 17 h 30, et le vendredi matin de 9 heures à 11 heures et de 11 heures à 13 heures.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 16 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**Appendix "A"**  
**Room Assignment System for Committees**

	Mondays	Tuesdays	Wednesdays	Thursdays	Fridays
9:00 a.m. to 11:00 a.m.		Group 1		Group 1	Special Committees
11:00 a.m. to 1:00 p.m.		Group 2		Group 2	Special Committees
3:30 p.m. to 5:30 p.m.	Special Committees	Group 3	Special Committees	Group 3	
5:30 p.m. to 7:30 p.m.					

**Group 1**

Agriculture and Agri-Food

Canadian Heritage

Citizenship and Immigration

Environment and Sustainable Development

Finance

Fisheries and Oceans

Foreign Affairs and International Trade

**Group 2**

Government Operations

Health

Human Resources Development

Human Rights and the Status of Disabled Persons

Aboriginal Affairs and Northern Development

Natural Resources

Procedure and House Affairs

**Group 3**

Justice and Legal Affairs

National Defence and Veterans Affairs

Industry

Public Accounts

Transport

Library of Parliament

Official Languages

**Annexe «A»**  
**Système d'attribution des salles aux Comités**

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
9 h à 11 h		Groupe 1		Groupe 1	Comités spéciaux
11 h à 13 h		Groupe 2		Groupe 2	Comités spéciaux
15 h 30 à 17 h 30	Comités spéciaux	Groupe 3	Comités spéciaux	Groupe 3	
17 h 30 à 19 h 30					

**Groupe 1**

Agriculture et agro-alimentaire

Patrimoine canadien

Citoyenneté et immigration

Environnement et développement durable

Finances

Pêches et Océans

Affaires étrangères et commerce international

**Groupe 2**

Opérations gouvernementales

Santé

Développement des ressources humaines

Droits de la personne et conditions des personnes handicapées

Affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Ressources naturelles

Procédure et affaires de la Chambre

**Groupe 3**

Justice et questions juridiques

Défense nationale et affaires des anciens combattants

Industrie

Comptes publics

Transports

Bibliothèque du Parlement

Langues officielles

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, JUNE 9, 1994  
(31)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 10:45 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Elwin Hermanson, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken and Randy White.

*Acting Members present:* Stephen Harper for Diane Ablonczy; Gaston Leroux for Michel Gauthier; Janko Peric for Derek Lee.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer. From the Legislative Counsel Office: Diane L. McMurray and Louis-Philippe Côté.

*Witnesses:* From Elections Canada: Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada; Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography; Jacques Girard, Director, Legal Services.

Pursuant to Standing Order 115(4), Gaston Leroux presented a draft report from the Striking Committee respecting the priority usage of Committee rooms and the Room Assignment System.

On motion of Gaston Leroux, *it was agreed*,—That in Appendix "A", Room Assignment System for Committees, Industry be moved from Group 2 into Group 3; and that Natural Resources be moved from Group 3 into Group 2.

On motion of Don Boudria, *it was agreed*,—That the report be amended to include a recommendation that, due to the composition of the Committee and the necessity for House Officers to be in close proximity to the Chamber, that the Standing Committee on Procedure and House Affairs have priority of use of Room 112-N when meeting in its group time.

*It was agreed*,—That the draft report to the House, presented by the Striking Committee, respecting the priority usage of Committee rooms and the Room Assignment System be adopted, as amended, and that the Chairman be instructed to present the report to the House.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the electoral boundary readjustment system. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

Jean-Pierre Kingsley made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Maija Adamsons

Clerk of the Committee

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 9 JUIN 1994  
(31)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 10 h 45, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Elwin Hermanson, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Randy White.

*Membres suppléants présents:* Stephen Harper pour Diane Ablonczy; Gaston Leroux pour Michel Gauthier; Janko Peric pour Derek Lee.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Diane L. McMurray et Louis-Philippe Côté.

*Témoins:* D'Elections Canada: Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; Carol Lesage, directeur adjoint des Opérations, Géographie électorale; Jacques Girard, directeur, Services juridiques.

Conformément au paragraphe 115(4), Gaston Leroux présente un projet de rapport rédigé par le Comité de sélection à propos de l'utilisation prioritaire des salles de réunion et le Système d'attribution des salles.

Sur motion de Gaston Leroux, *il est convenu*—Qu'à l'Annexe «A», Système d'attribution des salles aux comités, Industrie passe du Groupe 2 au Groupe 3; Ressources naturelles, du Groupe 3 au Groupe 2.

Sur motion de Don Boudria, *il est convenu*—Que l'on ajoute au rapport la recommandation suivante: Étant donné que les dirigeants de la Chambre qui font partie du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, doivent aussi être en mesure de remplir leurs fonctions à la Chambre quand celle-ci siège, le Comité doit pouvoir utiliser en priorité la salle 112-N pour tenir ses réunions.

*Il est convenu*—Que le projet de rapport du Comité de sélection portant sur l'utilisation prioritaire des salles de réunion et le Système d'attribution des salles, soit adopté tel que modifié, et que le président du Comité le présente à la Chambre.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité reprend l'examen du mode de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15.*)

Jean-Pierre Kingsley fait un exposé et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Maija Adamsons

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, June 9, 1994

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 9 juin 1994

• 1044

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Je regrette le délai, mais il y a un débat important à la Chambre concernant la procédure; et comme toujours au mois de juin, beaucoup de députés sont impliqués dans ce genre de débat.

Monsieur Leroux, vous avez un rapport du Sous-comité sur la distribution des groupes qui siègent, n'est-ce pas?

**M. Leroux (Richmond—Wolfe):** Oui, monsieur le président. Quant à la proposition des groupes, je voudrais demander que deux séances de comité soient interchangées parce qu'il y a conflit pour nos membres par rapport à l'appartenance des groupes; après avoir consulté les whips du Parti libéral et du Reform Party, je crois savoir qu'ils sont d'accord. Ce serait simple. Le Comité des ressources naturelles passerait du groupe 3 au groupe 2, et le Comité industrie, du groupe 2 au groupe 3. Simple changement, c'est tout.

• 1045

**Le président:** Oui, monsieur Boudria.

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Monsieur le président, je suis d'accord avec cela. Je me demande cependant, si les députés seraient prêts à faire un autre, peut-être pas changement, mais une autre petite variation.

Quant à notre Comité, celui de la procédure et des affaires de la Chambre, je suis un peu inquiet si l'on devait nous assigner par exemple un peu partout, sachant que la plupart des membres, ou en tout cas un grand nombre, sont des officiers de la Chambre. Je ne sais pas s'il y aurait moyen, monsieur le président, de dire que le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre puisse se rencontrer à 112-N. Point final.

On ne peut pas se rencontrer, nous, à 307 West Block. S'il y a un vote, qu'est-ce qu'on fait? S'il y a quelque chose qui se passe en Chambre, on a besoin du leader parlementaire, soit de l'opposition, soit du gouvernement ou même du Parti de la réforme, ou du whip. Comment fait-on pour les rejoindre quand ils sont à six ou sept minutes de l'enceinte de la Chambre? Nous nous sommes toujours rencontrés à 112-N ou à peu près, exception faite aujourd'hui dans cette pièce, mais en général c'est toujours là.

N'est-il pas possible d'insérer cela dans notre rapport compte tenu que ce sont des officiers de la Chambre qui siègent à ce Comité?

**Le président:** Est-ce qu'il y a accord pour ajouter un paragraphe au rapport, paragraphe donnant à ce Comité le droit de siéger, avec priorité peut-être, dans la salle 112-Nord?

**M. Boudria:** Juste une ligne. Je peux même la dicter immédiatement monsieur le président. «Que le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre ait la priorité sur la pièce 112-N lorsque les rencontres de ce Comité ont lieu». Quelque chose comme ça.

**The Chairman:** Order, please.

I'm sorry for the delay, but there is an important debate regarding procedure going on in the House, and, as always in the month of June, many members have become involved in this kind of debate.

Mr. Leroux, you have a report from the subcommittee regarding the distribution of groups that are sitting, is that so?

**Mr. Leroux (Richmond—Wolfe):** Yes, Mr. Chairman. Regarding the groups, I would like to ask that two of the committee sittings be switched around because there seems to be a problem with schedules for some members. I consulted the whips of the Liberal and Reform Parties and I believe that they agree. It would be quite simple. The natural resources committee would move from group 3 to group 2 and the industry committee, from group 2 to group 3. It's a simple change, that's all.

**The Chairman:** Yes, Mr. Boudria.

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Mr. Chairman, I agree. However, I wonder if the members would be willing to make another, not exactly a change, but rather a slight variation.

I'm a little concerned about our committee, the Committee on Procedure and House Affairs, being assigned rooms here and there, because most of the members, or at least a large number of the members on this committee, are officers in the House. I wonder, Mr. Chairman, if we could decide that the Committee on Procedure and House Affairs will meet in 112-N. Period.

We cannot meet in 307, West Block, if there is a vote. What will we do? If something happens in the House, we need the Parliamentary leaders, whether they be from the opposition, the government or even the Reform Party, or the whip. How will we contact them if they are six or seven minutes from the House? We have almost always met in 112-N, except for today, in this room, but usually we are in 112-N.

Could we not include that in our report given that there are officers of the House sitting on the committee?

**The Chairman:** Is there consent to add a paragraph to the report, that would give the committee the right to sit, perhaps with priority, in room 112-N?

**M. Boudria:** We could just add one line. I could even dictate it immediately, Mr. President. "That the Committee on Procedure and House Affairs have priority for room 112-N when this committee is sitting". Something like that.

**[Texte]**

**M. Leroux:** À c), pour les comités permanents, on identifie l'ensemble des salles disponibles et dans le tableau on donne priorité à l'ensemble des comités. C'est ce qu'on voit dans le document.

Est-ce que vous voulez ajouter que le Comité permanent devienne prioritaire aussi? Parce que dans le fond, si vous vous référez à l'article e), on dit que le système d'attribution des salles accordera aux comités spéciaux la priorité des salles mentionnées si haut à l'alinéa 3c). Et on énumère les comités. Le nôtre n'est pas là.

**Le président:** Vous êtes d'accord avec cela?

**M. Leroux:** Oui, en principe.

**Le président:** Alors, nous pouvons peut-être donner des directives au greffier pour ajouter quelque chose dans le texte. D'accord? Tout le monde est en accord?

Mr. Boudria moves that the draft report to the House, presented by the striking committee and respecting the priority usage of committee rooms and the room assignment system, as amended, be adopted and that the chairman be instructed to present the report to the House.

Motion agreed to

**The Chairman:** Could I suggest one other change, informally, to the draft report, that would come into force? Well, we won't pass it in the House until... We'll avoid that problem, so never mind.

Mr. Kingsley, I believe you may have a few comments to make based on questions that were raised at the last meeting. We'd be pleased to hear from you in respect of those.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley (Chief Electoral Officer of Canada):** This opportunity is much appreciated, Mr. Chairman. Of course, all five of us are very pleased to meet with you again. There is one member I have not met, but I will ensure that I do. The names of my colleagues are on the agenda for today.

My remarks flow from a review of some of the documents, a preparation of another scenario, and in answer to a point that was raised at my last appearance.

To begin with, I would advise members, because you saw circulated to you this morning a table called "Table G—Revised", that you should discard table G from your binders and replace it with "Table G—Revised". This is strictly a computational correction we're making to reflect greater accuracy following the census year 2006. Three numbers are changed. You can see by the colour coding what has been changed. This does not materially affect the trend, but it is more accurate, and we strive for total accuracy.

• 1050

Number two, table GA-1, 2 and 3, which was also distributed, is a new table, which takes into account the Senate clause we discussed before. In addition, it attributes a maximum loss of one seat per province from one Parliament to the next, with redistribution occurring every five years. I would suggest that you put this after table G-3 in your binders.

The principal table, GA-1, also assumes that after the Nunavut Act comes into force in 1999, both the Nunavut and Western Arctic territories will each have one seat.

**[Traduction]**

**Mr. Leroux:** In c), the Standing committees and the available rooms are listed, and in the table, priority is given to a group of committees. That's what is in the document.

Do you want to add that the Standing committee would also have priority? Because if you refer to section e), it says that special committees listed in 3c) will be given priority for the assignment of rooms. The committees are listed. Ours is not on that list.

**The Chairman:** Do you agree with that?

**M. Leroux:** Yes, in principle.

**The Chairman:** Then perhaps we could instruct the Clerk to add something to the document. Is that all right? Does everybody agree?

M. Boudria propose que l'ébauche du rapport à la Chambre, présenté par le comité directeur et portant sur la priorité dans l'utilisation des salles de comité et le système d'attribution des salles, soit adopté, tel que modifié, et que le président présente ce rapport à la Chambre.

Adopté

**Le président:** Puis-je proposer sans formalité un autre changement à l'ébauche du rapport qui entrera en vigueur? Il ne sera pas adopté en Chambre tant que... On évitera ce problème, donc laissez faire.

Monsieur Kingsley, je crois que vous aviez quelques commentaires à nous faire portant sur les questions qui ont été soulevées lors de la dernière séance. Nous vous écoutons.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley (directeur général des élections du Canada):** Je suis ravi de cette occasion de m'adresser au comité, monsieur le président. Bien sûr, nous cinq ici sommes très heureux de vous revoir. Il y a un député que je n'ai pas rencontré, mais je m'assurerai de faire sa connaissance. Les noms de mes collègues figurent à l'ordre du jour.

Mes commentaires concernent trois points: l'étude de quelques-uns des documents, la préparation d'un autre scénario et la réponse à une question qui a été soulevée lors de ma dernière comparution.

Pour commencer, vous avez reçu ce matin un tableau intitulé «tableau G—révisé», que je vous prie de substituer au tableau qui se trouve dans votre classeur en ce moment. Il s'agit d'une correction dans les calculs que nous avons faite pour être plus exacts après l'année de recensement 2006. Trois chiffres ont changé. Le code de couleur vous permet de voir ce qui a été modifié. Cela ne change pas vraiment la tendance, mais c'est plus précis et nous recherchons une exactitude totale.

Deuxièmement, le tableau GA-1, 2 et 3, qui vous a également été distribué, est un nouveau tableau qui tient compte de la clause sénatoriale dont nous avons déjà parlé. De plus, il prévoit une perte maximale d'un siège par province, d'une législature à l'autre, la révision ayant lieu tous les cinq ans. Je vous suggère d'insérer ce tableau après le tableau G-3 dans votre classeur.

Le tableau principal, GA-1, prévoit également qu'après l'entrée en vigueur de la Loi sur le Nunavut, en 1999, ce territoire et celui de l'Arctique de l'Ouest auront chacun un siège.

## [Text]

In preparing these scenarios, it becomes obvious that if you don't wish to exceed a specific number of seats, the divisor used in establishing the quotient must be set at less than the specific total number of seats to be allocated. That is to say, it should be set at 295 if you wish to cap at 300, and at 300 if you wish to cap at 305. The more you increase variables that must be taken into account and that disallow seats to be taken away from provinces, the more you must have a capacity to add. We think the number of five in the subtraction makes sense.

The other thing is that under that formula there may also be an option of not going to the full number because of the rounding provisions that necessarily must abide. Sometimes you wind up with 303. Sometimes you wind up with 304. You may wish just to leave it at that if your cap is 305. You're not going beyond the cap.

Again, I emphasize that this is on the basis of every five years. If you go into a ten-year redistribution process, that does not necessarily abide. It may be necessary to subtract more than five, because population changes are so much greater every ten years than every five. They're approximately double, obviously.

You will remember that in my presentation on time lines, we were considering an eight-month period for the representation order to come into force. The time line in section P in your binder, row 8, should show an eight-month duration ending in April 1997 instead of a seven-month one. This was a typographical error. You may wish to make the correction by hand now. We didn't distribute an extra table for this slight correction.

The idea of the representation commissioner was brought forward at the last session. I wish to make my views known on this matter. I don't think the position is necessary on a full-time basis. An alternative proposal could be that the Chief Electoral Officer play a greater role in the activities of the commissions by ensuring that the commissions conform to the same standards, based either on the suggestions I made in my presentations or during the discussions that ensued.

This expanded role for the Chief Electoral Officer would be more efficient and certainly the most cost-effective arrangement. We've done some preliminary numbers for your information, and we estimate that the start-up costs for a representation commissioner office would be approximately \$500,000 to set up and then each year a minimum of \$500,000, possibly going up to \$1 million depending upon the staffing levels that would be ensured. These would be annually recurring costs, with the costs, when there is a redistribution exercise going on, reflecting the ones that are now the reality. The proposal I'm suggesting would avoid what I would call unavoidable duplication, if there were to be a separate office.

• 1055

The last point I want to make is in response to Mr. Harper's observation at my last appearance. I'm advised that he was correct in pointing out that an amendment to the Constitution in relation to the right of a province to a number

## [Translation]

Dans le cas de ces scénarios, si vous ne voulez pas dépasser un certain nombre de sièges, vous devez évidemment déterminer le quotient en divisant la population par un nombre inférieur au nombre total de sièges alloués. Autrement dit, si le nombre maximum de sièges est de 300, ce chiffre doit être de 295 et, s'il est de 305, il sera de 300. Plus vous augmentez les variables qui doivent entrer en ligne de compte et qui protègent les sièges des provinces, plus vous devez avoir la possibilité d'ajouter des sièges. Le chiffre cinq nous paraît logique pour cette soustraction.

D'autre part, cette formule permet de ne pas atteindre le plafond en raison du coefficient d'arrondissement à respecter. Vous pouvez vous retrouver avec 303 ou 304 sièges. Vous pouvez en rester-là si votre plafond est de 305. Vous ne le dépasserez pas.

Encore une fois, je souligne que cela se fonde sur une redistribution quinquennale. Ces chiffres ne s'appliqueront pas nécessairement si la révision de la carte électorale a lieu tous les 10 ans. Il faudra peut-être soustraire un chiffre supérieur à cinq étant donné que les changements démographiques sont beaucoup plus importants tous les 10 ans que tous les cinq ans. Ils sont à peu près deux fois plus importants.

Comme vous vous en souviendrez, quand je vous ai décrit les aspects chronologiques, nous avions envisagé une période de huit mois pour l'entrée en vigueur de l'ordonnance de représentation. Si vous prenez le calendrier qui figure dans la partie P de votre classeur, dans la rangée 8, au lieu d'être de sept mois, la période indiquée devrait être de huit mois se terminant en avril 1997. Il s'agit-là d'une erreur typographique. Peut-être pourriez-vous apporter la correction à la main. Nous n'avons pas distribué de tableau supplémentaire avec cette petite correction.

L'idée de créer un poste de commissaire à la représentation a été émise lors de la dernière réunion. Je voudrais vous faire savoir ce que j'en pense. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'avoir un commissaire à plein temps. Une autre solution pourrait être de faire jouer au directeur général des élections un rôle plus important dans les activités des commissions en veillant à ce qu'elles suivent les mêmes normes, selon les suggestions que j'ai formulées dans mes exposés au cours des discussions qui ont suivi.

L'élargissement du rôle du directeur général des élections serait la solution la plus efficace et certainement la plus économique. Nous avons préparé quelques chiffres préliminaires pour votre gouverne et nous estimons que les frais de démarrage du bureau d'un commissaire à la représentation serait d'environ 500 000\$ auxquels s'ajouteraient chaque année au moins 500 000\$ de plus et peut-être même un million de dollars selon le nombre d'employés qui seraient affectés à ce bureau. Ce serait là des frais qu'il faudrait assumer chaque année en plus du coût actuel de la redistribution. Ma proposition éviterait donc un dédoublement qui serait inévitable si l'on créait un bureau distinct.

Je voudrais dire une dernière chose pour répondre à une observation faite par M. Harper lors de ma dernière comparution. Selon ce qu'on m'a dit, il avait raison de souligner que, pour modifier la Constitution qui prévoit actuellement

## [Texte]

of members in the House of Commons being not less than the number of senators by which the province is entitled to be represented would require resolutions to be passed by the Senate, the House of Commons and the Legislative Assembly of each province; that is to say, unanimity is required. That concurs with what Mr. Harper was saying.

That concludes my initial remarks, Mr. Chairman, for which I appreciate the opportunity.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kingsley.

Just to clarify, we're to remove the sheets under G now that are labelled G-1, G-2 and G-3 and replace them with the new sheets you've given us. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** C'est ça.

**The Chairman:** Bon.

Questions, members, arising out of that or arising from the testimony we received the other day.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** I'm most grateful, as usual, to Mr. Kingsley for his evidence. I've spoken before in this committee and elsewhere on the use and abuse of expert witnesses and I have absolutely no problems with Mr. Kingsley. He's very well informed from his professional experience and he's a very erudite man. He has wide learning beyond that and he's thoughtful. He knows how to make the connections between these two, so it's a very valuable aid to our committee to have him give so much of his time to us.

I've been interested in the evolution of this constitutional thinking on electoral matters because of certain periods in my pre-political life. I wrote on this and gave advice to some jurisdictions other than our own. As you know, I also served as an electoral commissioner under the regime of your predecessor, Mr. Hamel, and under, of course, a different law from the one you're operating under.

You have shown what I think is an exemplary and legally correct self-restraint in relation to the interpretation of your powers. Your predecessor and his predecessor, under a different statute, exercised less self-restraint and were much more involved in the process and the work of the individual commissions. So there are differences there.

My own considered view, and I'd be interested in your reactions, is that the job of the commissions should be professionalized, that they are simply not professional enough as things stand. The commissions are appointed ad hoc after each census for the one job and the one time. There is no guarantee they'll be reappointed, and granted the fact that party choice, political patronage, has quite clearly operated in respect to at least one of the blocks of appointments—I don't speak of the most recent ones, but in the last 15 years, at least one, I think, was very strongly political.

There's no expectation that commissioners will continue, and in some ways the whole exercise looks like a metaphor I used in another context the other day, Justice Owen Roberts' comment of a railway excursion ticket, "Good for one journey, one particular place and one particular time".

## [Traduction]

qu'une province a droit à un nombre de sièges à la Chambre des communes qui ne peut pas être inférieur au nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée, il faut qu'une résolution soit adoptée par le Sénat, la Chambre des communes et l'Assemblée législative de chaque province; autrement dit, il faut l'unanimité. Cela concorde avec ce que disait M. Harper.

Voilà qui termine mon exposé liminaire, monsieur le président, et je vous remercie de votre attention.

**Le président:** Merci, monsieur Kingsley.

À titre d'éclaircissement, nous devons remplacer les feuillets G-1, G-2 et G-3 par les nouvelles feuilles que vous nous avez remises, n'est-ce?

**Mr. Kingsley:** C'est ça.

**Le président:** Bon.

Avez-vous des questions à poser à la suite de ce témoignage ou de celui de l'autre jour?

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Comme d'habitude, je suis très reconnaissant à M. Kingsley pour son témoignage. J'ai déjà parlé, à ce comité et ailleurs, du recours parfois abusif aux témoins experts, mais je n'ai absolument aucun reproche à adresser à M. Kingsley. Il est très bien informé et c'est un homme très érudit. Il possède de vastes connaissances en dehors de son domaine professionnel et il réfléchit beaucoup. Il sait comment faire le lien entre les deux et le temps qu'il nous consacre peut donc nous aider énormément.

Je me suis intéressé à l'évolution de cette dimension constitutionnelle des questions électoralles en raison de certaines périodes de ma carrière qui ont précédé ma vie politique. J'ai écrit à ce sujet et j'ai conseillé d'autres instances gouvernementales. Comme vous le savez, j'ai également été commissaire électoral du temps de votre prédécesseur, M. Hamel, avant que la loi ne soit modifiée.

Vous avez fait preuve d'une modération exemplaire et tout à fait honorable pour ce qui est de l'interprétation de vos pouvoirs. Votre prédécesseur et le sien, dont les activités étaient régies par une loi différente, n'ont pas su faire preuve d'autant de modération et ils se sont ingérés beaucoup plus dans les travaux des commissions. Il y a donc là certaines différences.

Personnellement, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, j'estime que les commissions devraient travailler avec davantage de professionnalisme. Elles sont nommées après chaque recensement pour s'acquitter d'une mission d'une durée limitée. Rien ne garantit qu'elles seront nommées de nouveau et vu que le favoritisme politique a certainement joué au moins pour une série de nominations—je ne parle pas des plus récentes, mais au cours des 15 dernières années, il y a eu au moins une série de nominations qui ont été fortement teintées de favoritisme politique.

On ne s'attend pas à ce que les commissaires poursuivent leurs fonctions et, à certains égards, cela fait penser à la métaphore que j'ai utilisée, l'autre jour, dans un autre contexte. Comme le disait le juge Owen Roberts, un billet de chemin de fer au tarif excursion était «bon pour un voyage, vers une destination précise et à un moment précis».

[Text]

It is not really very intelligent to have members of an electoral commission appointed and then replaced for the next election. You miss out on that element of continuity, the knowledge of history, the reasons why particular things were done in a particular place at a particular time.

When I was appointed, as Madam Sauvé, the then Speaker, asked me to serve as a non-partisan figure, we did have the advantage that in our commission there was a lady who had been on two or three previous commissions and there was a wealth of local knowledge that she brought to bear.

• 1100

In terms of the reality of commissions, I think it should be said that the work effectively falls on the two lay members, the non-judicial members. The judge appointed or nominated by the chief justice of the province has normally construed the role to be neutral, to be a type of chairman. So the lay commissioners become crucial. If they are appointed afresh each time, they have to acquire their knowledge and wisdom on the job. It's a type of on-the-job training. It's not really very efficient.

I understand, though, the reasons for the replacements if one party in Parliament may feel, as the last Conservative government clearly did—my commission, one group of commissioners, was replaced *en bloc*—that they want to put in their own people. But it is not an efficient system.

I also wonder about the exclusion of the chief electoral commissioner. It would seem to me to be a matter of professional necessity, common sense, that the federal electoral commissioner should be involved legally in all commissions, as a member of all commissions, even if, for reasons of time, the federal electoral commissioner felt that he couldn't obviously participate in every meeting.

So this brings me back to a suggestion made the other day by I think Don Boudria, or maybe it was you, Mr. Chairman. That is, couldn't you have a permanent commission for Canada with the Chief Electoral Officer and some other officials, Order-in-Council-type appointments? If we go to that business of parliamentary confirmation of Order in Council people, then going through that route, couldn't you have a permanent commission for all of Canada to supply the other missing element in these commissions, that is to say, the absence of motive principles or guiding constitutional principles?

In the United States, as you know, the state legislatures conduct the redistricting, but they do so in the context of some very concrete provisions in the Constitution itself, and also, much more importantly, a massive amount of jurisprudence, court decisions, point by point. So when, for example, Illinois, as it did in the 1950s, redistricted but without, as the Supreme Court later felt, proper regard for the constitutional principles, the court quashed the redistricting. People said it couldn't be done. Would the Supreme Court sit as electoral commissioners? In effect, they simply ordered elections at large in the state. It was commented that they got the best representatives they'd ever had in Congress that way. That was a happy accident.

[Translation]

Il n'est pas très intelligent de nommer les membres d'une commission électorale et de les remplacer pour l'élection suivante. On perd ainsi toute continuité, on ne sait plus pourquoi telle chose a été faite, à tel endroit et à tel moment.

Quand j'ai été nommé par M<sup>me</sup> Sauvé, qui était alors la Présidente de la Chambre, en tant que commissaire sans affiliation politique, nous avions l'avantage de compter parmi nous une dame qui avait siégé à deux ou trois commissions précédentes et qui a pu nous faire profiter de toute son expérience.

En réalité, ce sont les deux commissaires qui ne sont pas membres de la magistrature qui se chargent du travail. Le juge nommé par le juge en chef de la province joue normalement le rôle d'un président neutre. Les autres commissaires ont donc une importance cruciale. Si l'on nomme chaque fois de nouvelles personnes, elles doivent acquérir des connaissances et de l'expérience dans l'exercice de leurs fonctions. C'est une sorte de formation en cours d'emploi et ce n'est pas très efficace.

Je comprends toutefois les raisons pour lesquelles un parti peut juger nécessaire de les remplacer, comme le dernier gouvernement conservateur l'a fait. Ma commission a été remplacée en bloc, car les conservateurs voulaient y nommer leurs gens. Mais ce n'est pas un système efficace.

Je m'interroge également au sujet de l'exclusion du directeur général des élections. Il me paraît nécessaire et logique que ce dernier participe aux travaux de toutes les commissions, en tant que membre de toutes les commissions même si, question de temps, il ne peut évidemment pas assister à chaque réunion.

Cela me ramène à une suggestion qui a été faite l'autre jour, par Don Boudria, je crois, ou peut-être par vous, monsieur le président. Ne pourrait-on pas avoir une commission permanente dont feraient partie le directeur général des élections et d'autres personnes nommées par décret? Si leur nomination est confirmée par le Parlement, ne pourrions-nous pas avoir une commission permanente, pour l'ensemble du Canada, de façon à suppléer à ce qui manque également à ces commissions, à savoir l'absence de principes directeurs?

Comme vous le savez, aux Etats-Unis, les assemblées législatives des États se chargent de remanier la carte électorale, mais elles le font en fonction de certaines dispositions très concrètes de la Constitution et surtout à partir d'une abondante jurisprudence. Par conséquent, quand l'Illinois, par exemple, a révisé sa carte électorale dans les années cinquante, mais sans suffisamment tenir compte des principes constitutionnels, la Cour suprême a annulé le redécoupage. Certains ont dit que ce n'était pas possible. La Cour suprême pouvait-elle siéger en tant que commission électorale? En fait, elle a simplement ordonné la tenue d'élections générales dans l'État en question. Selon certains, c'est ainsi que l'Illinois a envoyé au Congrès les meilleurs représentants qu'il avait jamais eus. C'est un heureux hasard.

**[Texte]**

So what I'm really saying is that I see a vacuum here. There is an absence of ordering constitutional principles to which these 11 commissions can and should refer, in the knowledge that if they don't apply them the courts will step in. Our courts have been very reticent, as you know, to get into these ventures. They've applied this old-fashioned, pre-modern American doctrine that it's a political question, the courts shouldn't interfere. But there has been an absence of guiding principles in the constitutional system—the constitutional charter plus jurisprudence—and also an absence of the wise experience of the federal electoral commissioner.

It would seem to me that this would be a more scientific operation and also constitutionally a fair one in the sense that there's not one rule in Newfoundland and another in, say, British Columbia or Alberta. If your office could be present in those commissions and say here are the constitutional principles within which you operate... .

One of the things that impresses me in this is that although it has been said—and it is correct, because I've known many of the commissioners who've served, both past and present, on these 11 provincial commissions—that they are independent experts, yes, they are, but not necessarily in this area. I would venture the professional opinion that we have no electoral sociologists in Canada. We have nobody of the same stature, for example, as Maurice Duverger. We have nobody like Gerhard Leibholz, who basically fathered the modern comparative constitution law principles on political parties.

**[Traduction]**

Par conséquent, je veux seulement dire que je vois là une lacune. On n'impose pas à ces onze commissions des principes constitutionnels auxquels elles devraient adhérer sachant que, si elles ne le font pas, les tribunaux interviendront. Comme vous le savez, nos tribunaux ont beaucoup hésité à se lancer dans ce genre d'aventure. Ils ont appliquée la vieille doctrine américaine selon laquelle, si c'est une question politique, les tribunaux ne doivent pas s'en mêler. Toutefois, le système constitutionnel, soit la charte et la jurisprudence, ne donne pas de principes directeurs et on ne veut pas bénéficier de la sage expérience du directeur général des élections.

À mon avis, ce serait là une façon plus scientifique de procéder et également plus constitutionnelle en ce sens qu'il n'y a pas une règle qui s'applique à Terre-Neuve et une autre à la Colombie-Britannique ou à l'Alberta. Si votre bureau pouvait être représenté au sein de ces commissions en disant quels sont les principes constitutionnels qui doivent être respectés... .

Ce qui m'impressionne, c'est qu'on a dit, à juste titre, car je connais un grand nombre des commissaires qui ont siégé, par le passé et actuellement, à ces onze commissions provinciales, qu'il s'agissait d'experts indépendants, mais qu'ils ne le sont pas nécessairement dans ce domaine. Je me risquerai à dire que nous n'avons pas de sociologues spécialisés dans le système électoral, au Canada. Nous n'avons personne de la stature de Maurice Duverger, par exemple. Nous n'avons pas l'équivalent de Gerhardt Liebholz qui est pratiquement le père des principes du droit constitutionnel comparatif moderne auxquels souscrivent les partis politiques.

• 1105

We have a number of very skillful psephologists, but psephologists analyse election results after the votes are cast, and make projections of trends in party strengths in anticipations of future elections.

What I'm basically saying is we have thrown, in a way, 11 commissions, 33 commissioners, or, if you take out the judges, 22 lay commissioners into uncharted country, where they don't have the benefit of your advice of what the order and constitutional principles should be, and no clear jurisprudence, such as you have in the United States—and I will add to that so we won't be chauvinistic about the United States—in Germany, in Japan, in India, in countries that have applied or received Westminster or American experience.

So what I'm leading up to is the suggestion that maybe we should consider seriously a single federal electoral commission, with some provision for adding members in relation to each province, but with the incumbent of your office as a legal member and presumably chairman of the commission. That professorial and expert advice perhaps may be better sought in the advisory function and not in the decision-making function, and we should encourage this committee, or some other committee, to try to fill the gap in terms of establishing some constitutional principles.

Nous avons un nombre de pséphologues très compétents, mais leur rôle est cependant d'analyser le résultat des élections après que les bulletins ont été déposés dans les urnes. Ils procèdent à des projections des tendances des appuis des partis en anticipation d'élections futures.

Nous avons à toute fin pratique lancer 11 commissions, 33 commissaires et, si l'on ne tient pas compte des juges, 22 profanes sur une voie nouvelle où ils ne peuvent pas bénéficier de vos conseils en matière constitutionnelle, où ils ne disposent d'aucune jurisprudence claire, contrairement à la situation aux États-Unis—et il ne faudrait pas être chauvin au sujet des États-Unis—, et dans d'autre pays comme l'Allemagne, le Japon, l'Inde et des pays qui ont adopté l'expérience britannique ou américaine.

J'aimerais donc suggérer d'étudier sérieusement la possibilité d'avoir une seule commission électorale fédérale, tout en prévoyant l'ajout de membres pour chaque province, le titulaire de votre poste étant membre et sans doute président de la commission. Cette grande expertise devrait plutôt être utilisée dans le domaine consultatif et non de prise de décision et nous devrions encourager notre comité ou un autre à combler le vide et établir certains principes constitutionnels.

## [Text]

It is not really enough to cite the present Canada Elections Act and simply say it sets up criteria. It does, but it doesn't give any ordering principles as to which criterion is to prevail in the particular case. The hierarchy is important, and that's where a court like the United States Supreme Court or a court like the Japanese Supreme Court has actually given instruction. So we're missing there.

You were about to say I have only two more minutes.

**The Chairman:** Yes. I was going to say that some time ago. I think you've asked a series of questions. Perhaps we could hear the witness's answer.

**Mr. McWhinney:** Before I forget it, I was intrigued by the witness's suggestion that redistricting occur after each five years. That makes a lot of sense. Is it inevitably linked to the census? In other words, could one get reliable statistics that would allow one to do that, instead of waiting every ten years?

Thank you for your indulgence and your indulgent stopwatch.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, perhaps I should lead off by saying how much I appreciate the personal comments that were made by Mr. McWhinney. I'm very touched by them. Perhaps I should answer some of the questions that were raised by mentioning some of the points that I think I could emphasize further, in terms of my presentation.

Should Parliament decide that there is to be a national body, I think it will be primordial that there be mechanisms for provincial know-how and input, because we're still dealing with provincial boundaries here, and I think the people in the provinces will want to see themselves reflected in that commission, which is one of the advantages to the present system. So somehow some formula would have to be devised to ensure that occurs, and I think you alluded to that in some of your remarks.

Also, I should like to state that I fully agree, as I alluded on Tuesday last, to a need to have a hierarchy set in law. The statute in which one can do this... One need not amend the Constitution. The Electoral Boundaries Readjustment Act would be the ideal statute for this. It is the statute in which there is an attempt to do that now, but without taking into account any type of prioritization of the criteria. But I think it would be very helpful for electoral boundaries commissions or an electoral boundary commission to know which one Parliament wants to see prevail. Is it representation by population? Is it the previous boundaries? Is it community of interest? How is community of interest defined? I think these are things that would be very useful in a text of law. They need not be detailed to such an extent that they actually hamper commissions. They should be set out in such a way that they are helpful to commissions.

• 1110

In terms of an accrued role for my office, I think I alluded to that in my introductory remarks. I was trying to say that I can easily see an accrued role for the Chief Electoral Officer, whether it be me or somebody else. In terms of actual performance of duties this would not create a problem. I think it should also be remembered that there is an assistant chief electoral officer who can carry out certain tasks when the Chief Electoral Officer cannot.

## [Translation]

Il n'est pas suffisant de citer la Loi électorale du Canada en vigueur actuellement et de dire qu'elle établit des critères. C'est un fait, mais elle n'établit pas de priorité en ce qui concerne les critères qui doivent prévaloir dans le cas particulier. La question hiérarchique est importante et c'est là où des tribunaux comme la Cour suprême des États-Unis ou celle du Japon se sont prononcés. Cela nous manque donc.

Vous vous apprêtez à dire qu'il me reste seulement deux minutes.

**Le président:** Oui, je m'apprêtais à le dire il y a déjà quelque temps. Vous avez posé une série de questions. Nous devrions peut-être écouter la réponse du témoin.

**M. McWhinney:** Avant de l'oublier, je dois dire que j'ai été intrigué quand le témoin a suggéré que le remaniement électoral se produise tous les cinq ans. C'est tout à fait sensé. Ce remaniement est-il automatiquement lié au recensement? En d'autres termes, pourrait-on disposer de statistiques fiables qui nous permettraient de le faire tous les cinq ans plutôt que de devoir attendre 10 ans?

Merci de votre indulgence et de votre patience.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, je devrais tout d'abord dire à quel point j'apprécie les commentaires que M. McWhinney a faits à mon endroit. Cela me touche beaucoup. Pour répondre aux questions, je devrais peut-être mettre en relief certaines questions dans mon exposé.

Si le Parlement devait décider en faveur d'un organisme national, il faudrait prévoir des mécanismes de participation provinciale. En effet, il s'agit ici de questions de frontières provinciale et les habitants des différentes provinces voudront certainement que la commission tienne compte de leurs points de vue, ce qui est l'un des points faibles du système actuel. Il faudra donc prévoir une formule en ce sens et je crois que vous y avez d'ailleurs fait allusion dans certaines de vos remarques.

Il faut que la loi établisse une hiérarchie, je suis tout à fait d'accord et j'y ai d'ailleurs fait allusion mardi dernier. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales pourrait être utilisée parfaitement pour cela. Il s'agit en effet de la loi où l'on essaye de réaliser ce genre de chose à l'heure actuelle; cependant, cette loi ne prévoit pas de hiérarchie des critères. La ou les commissions des limites électorales devraient savoir qu'elle est la volonté du Parlement à cet égard. Doit-il s'agir de représentation par population? Des limites précédentes? Doit-il s'agir de communauté d'intérêts, et si tel est le cas, comment définir une telle communauté? Je crois qu'il serait très utile de préciser toutes ces choses dans un texte de loi, sans pour autant qu'un excès de détails ne viennent entraver les commissions. Ces priorités devraient être établies dans le but d'aider les commissions.

Quant à la possibilité d'un rôle plus important pour mon bureau, j'y ai fait allusion dans mes remarques liminaires. Je peux envisager un tel rôle pour le directeur général des élections, qu'il s'agisse de moi-même ou de quelqu'un d'autre. Cela ne créerait pas de problème pour l'exercice des fonctions. Je vous rappelle également que le sous-directeur général des élections peut s'acquitter de certaines fonctions lorsque le directeur général en est empêché.

## [Texte]

The last point you raised was the availability of statistics. They are available from Statistics Canada on a five-year cyclical basis now. One could utilize those statistics to do redistribution and redistricting within provinces—or only redistributing within provinces, if that were the wish, without redistributing seats within provinces—on a basis of every five years, every year ending in “1”, which is the case now, and every year ending in “6”, which is the basis on which we’ve prepared most of the scenarios before you. Those population statistics are available.

If it gets done on the basis of population in the year ending in “1”, in my view it should be done on the basis of population, because it is possible from data gathered by Statistics Canada, for the year ending in “6”, rather than shifting to another base called “electors”. You’re dealing with a very different concept when you have population as your basis as opposed to electors. We all know that electors’ lists, no matter how well prepared, arrive at approximately 95% or 96% accuracy. The population numbers have a tendency to be more accurate.

Perhaps in an abbreviated way that is how I could answer the question, Mr. Chairman. Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Harper.

**Mr. Harper (Calgary West):** I have a number of questions on different subjects. I apologize for that, and if I catch you and you want to take a minute to think about it and come back to it, that’s fine.

The independence of the process of electoral redistribution is of great concern to me and I think a fair number of people in the public. We’ve had a reasonably high level of independence since 1964. I interpreted some of the things in the Lortie commission as not only endorsing that, but seeking more independence. There are recommendations that we keep, for all intents and purposes, the current appointment process for the provincial commissions, and suggestions that there be a lesser role for members of Parliament in the hearings process—specifically members of Parliament as opposed to a broader-based public approach.

Have you given any thought to what parameters you would suggest or what recommendations you would make to ensure that the independence of the process is maintained? What are the critical elements in maintaining the independence of the process?

**Mr. Kingsley:** First, in terms of the appointment process I fully concur with what the royal commission had to say, that if one is to keep the number of commissions we have now, the present system works. I think that is what it was saying. Other jurisdictions have made other things work, but if I’m being asked whether the present system works, in my view it can be made to work. It does ensure independence of the process. Perhaps some modifications could be made so that it’s clearer in terms of their independence, their non-political affiliation when the appointment process is made.

In terms of what you’ve termed the lesser involvement of members of Parliament, it is true Lortie was suggesting that, not at the public hearing stage, because he was agreeing that members of Parliament should have an opportunity to appear

## [Traduction]

Vous avez également posé la question de la disponibilité des statistiques. À l’heure actuelle, elles sont disponibles sur une base cyclique quinquennale auprès de Statistique Canada. On peut utiliser ces chiffres pour procéder au remaniement ou au découpage au sein des provinces sans remanier le nombre de sièges et cela tous les cinq ans pour toutes les années qui se terminent par «1», ce qui est le cas à l’heure actuelle, et toutes celles qui se terminent par «6», comme nous l’avons fait dans la préparation de la plupart des scénarios qui vous ont été soumis. Ces statistiques qui portent sur la population sont disponibles.

Si l’on procède ainsi pour les années se terminant en «1», en ayant recours aux données de Statistique Canada, il faudrait procéder, pour les années qui se terminent en «6», sur la même base, celle de la population plutôt que celle des électeurs. En effet, le concept est tout à fait différent si l’on se base sur la population ou sur les électeurs. Nous savons tous que les listes d’électeurs, aussi bien préparées soient-elles, ne sont justes qu’à 95 ou 96 p. 100. Les chiffres concernant la population sont généralement plus fiables.

C’est en bref ce que j’avais à dire sur la question, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Monsieur Harper.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** J’ai quelques questions à poser dans différents domaines. Je m’en excuse, et si vous avez besoin de quelques moments de réflexion, je vous en prie.

L’indépendance du processus de remaniement électoral me préoccupe beaucoup; c’est le cas d’ailleurs d’un grand nombre de personnes. L’indépendance de ce processus est assez grande depuis 1964. Il me semble que le rapport de la commission Lortie appuyait un tel principe et cherchait même davantage d’indépendance. La commission recommande qu’à toutes fins pratiques, nous conservions le système actuel de nominations aux commissions provinciales et que les députés jouent un rôle moins actif dans les audiences par rapport au public.

Quelles recommandations feriez-vous pour assurer que le processus continue à être indépendant? Y avez-vous pensé? Quels sont les éléments les plus importants qui permettent de maintenir une telle indépendance?

**M. Kingsley:** Tout d’abord en ce qui concerne le processus de nomination, je souscris entièrement aux recommandations de la commission royale: si l’on veut conserver le nombre actuel de commissions, le système fonctionne. Je crois que c’est bien cela que la commission royale nous dit. D’autres compétences ont adopté d’autres systèmes, mais si l’on me demande si le système actuel fonctionne, je peux répondre qu’à mon avis, on peut le faire fonctionner convenablement. Il assure l’indépendance du processus. On pourrait peut-être procéder à certaines modifications pour que les choses soient plus claires, notamment en matière de nomination indépendante de l’affiliation politique.

Vous avez parlé d’une moins grande participation des députés. C’est bel et bien une suggestion de la commission Lortie, mais on ne recommande pas cela à l’étape des audiences publiques, au cours de laquelle les députés devraient avoir la

[Text]

there. What he was saying was that once the commissions have had their public hearings and everyone has had a chance to present their views, they should make a final determination, and the matter would not be brought forward again, as it is now, through the Speaker to a committee of the House. That was the change he was proposing.

[Translation]

possibilité de comparaître. D'après le rapport de la commission Lortie, une fois que les commissions ont tenu des audiences publiques, que tout le monde a eu la possibilité de présenter son point de vue, les commissions devraient rendre une décision finale, et la question ne devrait pas être soumise de nouveau à un comité de la Chambre par le Président de celle-ci. Tel était donc le changement qu'il proposait.

• 1115

I personally do not have a problem with the reports coming back to the House of Commons and to one of its committees and giving an opportunity for that committee and members of Parliament to air their views, because the independence of the commission is maintained, and the time limits within which they must act are maintained as well in the statute. That's my personal view.

**Mr. Harper:** We've had a couple of suggestions made Tuesday and today of a super-committee, a national-type committee approach to redistricting, and also a suggestion of a super-representation commissioner or a greater role for the Chief Electoral Officer. Do you see anything in either of those suggestions that would give you any concern about potentially placing the independence of the process at risk?

**Mr. Kingsley:** On the surface of it, I do not see how the independence could be threatened, but I would of course have to have a better appreciation of what the nomination process and the appointment process would be. That's what I was alluding to in my earlier answer to you. Even in terms of the present system one may wish to do more in terms of the statute for the nomination process, as I have indicated. But I do not see either of the proposals that you've alluded to automatically meaning that the independence is threatened.

**Mr. Harper:** I didn't want to ask you about that, because you've made some appropriate comments about the workability of some of those suggestions, but this is a separate issue.

You addressed on Tuesday and again today the concept of the representation commissioner, which we stopped in 1979, and which you've indicated would be fairly costly to reinstitute. I know it was before your time, but do you have any institutional memory or knowledge of why we stopped that particular position?

**Mr. Kingsley:** I had an opportunity to discuss the matter with several people, including my predecessor, because I wanted to be ready for this type of testimony.

I think the whole issue, initially, of the appointment of a representation commissioner was an *ad hominem* type of appointment, aimed at a particular person in a particular position at that time. It must be remembered that the commissioner had specific duties, and when that incumbent left, the statute was changed to the equivalent of the present system. I can easily understand why.

I can tell you that in my view it would be possible for a Chief Electoral Officer to carry out many of the duties that used to be carried out, without necessitating what would turn out to be duplication of resources. It becomes invariable: if you set up an office, you have to have someone in the office; you have to pay a salary, and it is not a low salary; you have to pay assistants; you have to pay secretaries; you have to pay rent. These people occupy space. At a moment in time, they have obligations to fulfil, so they must have staff to do it.

Personnellement, je ne m'oppose pas à ce que les rapports soient soumis à un comité de la Chambre pour que les membres de celui-ci puissent exprimer leurs points de vue; en effet, l'indépendance de la commission serait maintenue et les délais d'examen sont prévus par la loi. C'est en tout cas ce que je pense personnellement de cette question.

**M. Harper:** Mardi et aujourd'hui, on nous a parlé d'un supercomité national chargé du découpage et d'un supercommissaire à la représentation ou d'un rôle accru pour le directeur général des élections. Pensez-vous que ces suggestions pourraient mettre en danger l'indépendance du processus?

**M. Kingsley:** À première vue, je ne vois pas comment l'indépendance pourrait être menacée, mais j'aurais besoin de mieux comprendre en quoi consisterait le processus de mise en candidature et de nomination. C'est à cela que je faisais allusion dans la réponse que je vous ai donnée précédemment. Même dans le système actuel, on aimerait que le processus de mise en candidature soit plus clair dans la loi. Mais ces deux choses ne signifient pas automatiquement que l'indépendance du processus est menacée.

**M. Harper:** Je ne voulais pas vous poser de questions à ce sujet, car vous avez déjà fait des observations pertinentes sur la faisabilité de ses suggestions, mais il s'agit-là d'un aspect distinct.

Mardi et aujourd'hui vous avez touché à la question du commissaire à la représentation dont le poste a été aboli en 1979; vous avez dit qu'il serait assez coûteux de rétablir un tel poste. Je sais que tout cela se passait avant votre temps, mais savez-vous pourquoi on a mis fin à ce poste?

**M. Kingsley:** J'ai eu la possibilité de discuter de cette question avec plusieurs personnes y compris mon prédécesseur lorsque je me préparais à venir témoigner ici.

La nomination du commissaire à la représentation était une nomination *ad hominem* qui visait à mettre en place une personne bien précise dans ce poste précis également. Il faut se rappeler que le commissaire avait des fonctions précises et quand le titulaire du poste est parti, la loi a été modifiée et nous avons maintenant le système actuel. Je peux facilement comprendre pourquoi.

À mon avis, il serait possible pour un directeur général des élections d'assumer beaucoup des fonctions de cette personne sans pour autant procéder à un dédoublement des ressources. En effet, quand on établit un bureau, il faut y nommer quelqu'un, le payer — et il ne s'agit pas là d'un petit salaire — il faut payer ses adjoints, les secrétaires, le loyer, etc.

## [Texte]

**Mr. Harper:** Let me turn for a moment to the issue that's arisen several times here and in other forums, the issue of the consistency of application of principles and methods to the redistricting from province to province.

• 1120

Other than establishing more specific terms of reference, which you've made several mentions of—perhaps ordering these terms of reference by relative importance, increasing the reporting requirements both prior to the drawing of maps as well as afterwards, and having more detail in the final report about decisions—in your opinion what other areas should this committee be examining in terms of seeking consistency? Or do those kinds of suggestions pretty well cover the consistency issue, in your view?

**Mr. Kingsley:** I think I've alluded to others in my previous presentations relating to the rules of how they conduct business and the obligation to explain every step of the process to which you have alluded.

The other idea that was mentioned I think initially by Mr. McWhinney and that I picked up on was before the process begins the chairs and the commissioners, if it's not a permanent body, would be called to presentations where the basic principles would be explained and actual exercises would be undertaken, so they could at least put their hands to the dough with one example or two. This would be demonstrated as a group, and there would be group discussions so the various issues could come out of the presentations. People could see this is the commonality of the approach we must take if we maintain many commissions, as is a possibility.

**Mr. Harper:** I understand you haven't done that, by and large. Why? What method do you in fact advocate, then?

**Mr. Kingsley:** Number one, it's not easy to do under the present statute in terms of what the criteria are. I must tell the committee I have a lot of respect for the work the commission was able to do, considering what they had to work under in terms of legal guidelines. So you need to be more precise about that. To hold sessions where you try to get a commonality of interest would not have been all that easy, to be very honest with you. That's number one.

Number two, I think it's important for the committee to realize the way I approached it, and I appreciated what Mr. McWhinney said earlier about it. The way I approached it is identical to the way my predecessor approached the immediately previous redistribution, because that's the same statute under which we were both working. How he had done it the time before that and how the commissioner himself had done it before was under a different statute.

Under the existing statute there's been no change in how the staff of the Chief Electoral Officer or the Chief Electoral Officer have functioned. It's identical. I actually asked him how he did it last time, and I asked the staff if there was a role for me beyond what I understood. The answer was this is how it was done and it worked, so there's no role. That's the basis on which I proceeded. If I'd felt there was something more I could have done or should have done, I would have done it, because this is how I've applied the electoral statute.

## [Traduction]

**M. Harper:** J'aimerais maintenant aborder une question qui a été soulevée à plusieurs reprises ici et dans d'autres tribunes, la question de l'application uniforme des principes et des méthodes de remaniement électoral entre les provinces.

En plus d'établir un mandat plus précis—and vous y avez fait allusion à plusieurs reprises—un mandat qui établit certaines priorités—en plus d'augmenter les exigences en matière de rapport avant que l'on établisse des cartes et après et en plus d'avoir un rapport final plus fourni, sur quels autres aspects devrions-nous nous pencher, le cas échéant, pour que le remaniement soit plus uniforme entre les provinces?

**M. Kingsley:** J'y ai fait allusion dans mes exposés précédents; j'ai parlé de la façon de procéder et de l'obligation d'expliquer les différentes étapes du processus dont vous parlez.

M. McWhinney a exprimé une autre idée, je l'ai reprise: avant que le processus ne soit mis en marche, les présidents et les commissaires, s'il ne s'agit pas d'un organisme permanent, devraient assister à des séances où l'on expliquerait les principes de base et où ils étudieraient des exemples concrets; tout cela serait suivi de discussions de groupe. Cela permettrait aux présidents et commissaires de dégager les divers points. De tels échanges seraient nécessaires si l'existence de différentes commissions était maintenue, ce qui est une possibilité.

**M. Harper:** Si je comprends bien, ce n'est pas ce que vous avez fait de façon générale. J'aimerais savoir pourquoi. Quelle méthode préconisez-vous alors?

**M. Kingsley:** Tout d'abord, étant donné les critères de la loi actuelle, ce n'est pas facile de procéder de cette façon. Je dois dire au comité que j'ai beaucoup de respect pour le travail que la commission a pu faire, compte tenu des directives légales dont elle disposait. Voilà un point où davantage de précision est nécessaire. Pour être tout à fait honnête avec vous, il n'aurait pas été très facile d'organiser des séances qui auraient pu intéresser tout le monde.

Ensuite, il est important que le comité saisisse bien ma démarche, et j'apprécie ce que M. McWhinney a dit à ce sujet il y a quelques instants. J'ai envisagé la situation tout à fait comme mon prédécesseur l'avait fait au moment de l'avant-dernier remaniement, puisque c'était la même loi qui régissait nos opérations. Quant à l'autre remaniement, lui-même et le commissaire étaient soumis à une loi différente.

Aux termes de la loi actuelle, il n'y a pas eu de changement quant à la façon de procéder du directeur général des élections et de son personnel. J'ai demandé à mon prédécesseur comment il avait procédé et j'ai demandé au personnel si mon rôle pouvait être élargi. On m'a répondu que non. Et c'est comme cela que j'ai travaillé. Si j'avais pensé que je pouvais faire quelque chose de plus, je l'aurais fait, car c'est comme cela que j'applique la loi.

[Text]

**Mr. Harper:** Could I turn for a minute to the issue of more frequent redistribution using the five-year census as well as the decennial census? This is an idea I have some interest in. I do want to ask you some critical questions about it, because I've been giving it some thought.

One of the concerns I have, which I won't ask you to address, is the fact that the redistribution process normally seems to take five years or more, not because of the statute but because of the inevitable unofficial parliamentary intervention that seems to regularly occur. You would suggest a five-year redistribution, if I understood it, affecting the boundaries. Would this five-year redistribution be just on boundaries within a province or would it actually affect the distribution of seats among provinces?

[Translation]

**M. Harper:** Pourrais-je aborder pendant quelques instants la question du remaniement plus fréquent en utilisant les données quinquennales et le recensement décennal? Il s'agit-là d'une idée qui m'intéresse. J'aimerais vous poser quelques questions critiques car c'est une question à laquelle j'ai réfléchi.

Une des questions qui me préoccupent—et je ne vous demanderai pas ce que vous en pensez—c'est que le processus de remaniement prend généralement cinq ans ou plus non à cause de la loi, mais à cause de la situation inévitable au Parlement. Vous préconisez, si je comprends bien, un remaniement tous les cinq ans des limites des circonscriptions. S'agirait-il simplement d'un remaniement des limites à l'intérieur des provinces ou s'agirait-il en fait d'une nouvelle répartition des sièges entre provinces?

• 1125

**Mr. Kingsley:** The scenario we've provided to you accounts for the latter, but as I've said in my presentation, the option is there. You can do it within the provinces if they keep the same number of seats and redistribute seats only every 10 years. You can do that. You can also redraw the boundaries within the every five years. Or you can do both every five years.

**Mr. Harper:** If you did it the other way, if you did only the changes within provinces every five years but not the changes between them, would you not in effect be making a lot of changes that are very quickly going to have to be reversed when the second set of criteria applies upon the decennial census?

**Mr. Kingsley:** I think the key word in your question is "reversed". I do not see that it would be reversed, but there may be need for more. I don't see that it would—

**Mr. Harper:** The changes could even be in a direction opposite or contrary to the kind of considerations that would be needed if you were to apply both criteria.

**Mr. Kingsley:** Theoretically, the answer to that is yes, but that is equally true on a 10-year basis. Every 20 years you're reversing what was done 10 years before.

**Mr. Harper:** That's true, but because you are using different criteria for different redistributions, that may in and of itself generate certain kinds of additional changes that would not otherwise be necessary.

**Mr. Kingsley:** They may, but that would be more of a problem in those provinces in which there is a change in the number of seats, as opposed to population shifts within the province.

If the number of seats remains the same, simply redrawing the boundaries at the end of five years does not on the surface create the type of problem to which you've alluded.

By the way, I will comment on your earlier comment on which you were not asking for my comment. That is to say, we presented five-year scenarios simply because every 10 years, with the way Canada's population goes and the way migration patterns occur, the changes do become very significant. We're saying that if you do it every five years, in theory at least and in some practice, you're cutting that in half.

**M. Kingsley:** Le scénario que nous vous avons fourni explique la deuxième situation. Mais comme je l'ai dit dans mon exposé, l'autre possibilité existe aussi. Il est possible de procéder à un remaniement au sein des provinces si celles-ci gardent le même nombre de sièges et ne procèdent à un remaniement que tous les 10 ans. Il est aussi possible de remanier les limites tous les cinq ans, ou l'on peut procéder aux deux tous les cinq ans également.

**M. Harper:** Si vous procédez de l'autre façon, c'est-à-dire si vous ne procédez aux remaniements tous les cinq ans qu'à l'intérieur des provinces et non entre provinces, ne feriez-vous pas beaucoup de changements sur lesquels il faudrait revenir à la suite du recensement décennal et de l'application des autres critères?

**M. Kingsley:** Le mot clé dans ce que vous dites est «revenir». Personnellement, je ne crois pas qu'il faudrait revenir sur ces changements, mais qu'il faudrait en faire d'autres. Je ne crois pas...

**M. Harper:** Les changements pourraient même aller dans le sens contraire ou à l'encontre des facteurs qui interviendraient si vous appliquiez les deux ensembles de critères.

**M. Kingsley:** Dans l'abstrait vous avez peut-être raison, mais il en va de même quand on procède sur une base décennale. En effet, tous les 20 ans, on revient sur ce qui a été fait 10 ans auparavant.

**M. Harper:** C'est vrai, mais étant donné que vous vous servez de critères différents pour des remaniements différents, cela pourrait provoquer des changements supplémentaires qui n'auraient pas été nécessaires autrement.

**M. Kingsley:** C'est possible, mais ce serait davantage un problème dans les provinces où l'on doit procéder à un remaniement dans le nombre de sièges plutôt que dans les provinces où il y a des changements démographiques.

Si le nombre de sièges reste le même, le remaniement des limites électorales à la fin des cinq années ne crée pas le genre de problème auquel vous faites allusion.

Quant à votre commentaire précédent, pour lequel vous ne sollicitez pas de réponse de ma part, je tiens à vous dire que si nous avons présenté des scénarios quinquennals, c'est qu'après avoir donné les changements démographiques au Canada et les mouvements migratoires, les changements peuvent devenir très importants en 10 ans. Nous estimons qu'avec un scénario de cinq ans, les écarts seraient réduits de moitié.

## [Texte]

If you were also to stipulate in the text of law that maintaining the present boundaries is an important factor, even though they actually start that way now, or staying as close to them as possible and combining—it's a combination of everything, in terms of the scenarios we've developed—We think there would then be fewer delays in the process and we could stay—that's euphemistic—with the timeframes stipulated in the statute.

**The Chairman:** We've gone on for over 20 minutes. Perhaps if you don't mind, Mr. Harper, we'll move on.

**Mr. Harper:** I have a couple of more questions, but I'll defer to somebody else.

**The Chairman:** On the second round, perhaps.

**Mr. Malhi (Bramalea—Gore—Malton):** Should the Electoral Boundaries Commission be given more guidance as to what is meant by the community of interest in cases of conflict with equality of population among constituencies within a province? Which one should be paramount?

**Mr. Kingsley:** Quite frankly, which one should be paramount is really the decision of Parliament itself. It is very difficult for the Chief Electoral Officer to say that the population should come first, existing boundaries should come second, and community of interest should come third. I mean, these are exceedingly difficult questions.

It's also possible to say that they shall have equal weight. The moment one says that, one is saying we will accept, unless there is only one commission, different results between different provincial commissions. But one must also remember that representation by population is a very important criterion in accordance with the Constitution, so whatever text of law you come out with will have to reflect that as well.

• 1130

**The Chairman:** Mr. Kingsley, how many members of your staff have been preparing material for the redistribution commissions that are currently in existence? How long have they been doing that?

You may want to file a paper with this information later. If you don't have it here today, that's fine.

**Mr. Kingsley:** Mr. Lesage, the assistant director directly responsible for this sector in my office will answer.

**Mr. Carol Lesage (Assistant Director of Operations, Electoral Geography, Elections Canada):** All told there's a staff of approximately 40 people working directly or indirectly in providing support to the commissions. A staff of 12 technicians has been assigned to work on-site with the commissions, usually one technician per commission, although for the larger provinces sometimes there are two technicians.

There is also a group of cartographers at Elections Canada who draw the maps. As well, there are staff in other agencies who, according to the legislation, provide support to the commissions. There are people at the Surveyor General's office who certify the descriptions of the boundaries, and there are people at Statistics Canada who certify the population count in the proposed electoral districts.

## [Traduction]

Si la loi stipulait qu'il est important de maintenir les limites actuelles, ou de s'en rapprocher le plus possible et de combiner... et je parle des scénarios que nous avons mis au point... Il y aurait moins de retards et nous satisferions aux exigences concernant les échéanciers dans la loi.

**Le président:** Cet échange se poursuit depuis plus de 20 minutes et si vous n'y voyez pas d'objections, monsieur Harper, nous allons passer à quelqu'un d'autre.

**M. Harper:** J'ai deux ou trois autres questions, mais je céderai la place à quelqu'un d'autre.

**Le président:** Peut-être au deuxième tour.

**M. Malhi (Bramalea—Gore—Malton):** Devrait-on donner davantage de directives à la Commission des limites électorales quand il s'agit de décider ce qui l'emporte, les communautés d'intérêts ou la population dans son ensemble dans les différentes circonscriptions d'une province?

**M. Kingsley:** Très franchement, ce serait au Parlement de décider. Il est très difficile pour le directeur général des élections de dire que la population en général vient en premier lieu, que la question des limites vient en deuxième lieu et que la question de la communauté d'intérêts vient en troisième lieu. Il s'agit-là de questions auxquelles il est extrêmement difficile de répondre.

Il est également possible de dire que ces trois questions doivent avoir la même importance. Cela revient à dire que l'on acceptera, à moins qu'il n'y ait qu'une seule commission, des résultats différents pour les différentes commissions provinciales. Mais il faut également se rappeler que la représentation selon la population est un critère très important d'après notre Constitution; par conséquent, tout texte de loi que vous adopterez devra en tenir compte également.

**Le président:** Monsieur Kingsley: combien de membres de votre personnel ont préparé des documents à l'intention des commissions de remaniement électoral actuels? Et depuis combien de temps le font-ils?

Vous voudrez peut-être nous fournir ces renseignements par écrit plus tard, si vous n'avez pas le renseignement ici maintenant.

**M. Kingsley:** Monsieur Lesage, le directeur adjoint chargé directement de ce secteur, pourra vous donner la réponse.

**M. Carol Lesage (directeur adjoint des opérations, Géographie électorale, Élections Canada):** Au total, il y a un personnel d'une quarantaine de personnes qui travaillent directement ou indirectement avec les commissions. Douze techniciens travaillent dans les locaux des commissions elles-mêmes; il y a généralement un technicien par commission même si pour les provinces plus importantes il y en a parfois deux.

Il y a également un groupe de cartographes à Élections Canada qui s'occupent de dresser les cartes. Il y a également du personnel dans d'autres organismes qui, conformément à la loi, offre leur appui aux commissions. Le personnel du Bureau de l'arpenteur général atteste que la description des limites est vraiment conforme et le personnel de Statistique Canada confirme les chiffres qui portent sur la population des circonscriptions électorales proposées.

[Text]

**The Chairman:** The 40 staff from your office who are working on these commissions—how long have they been involved in this work?

**Mr. Lesage:** They did some preliminary work before the commissions started. About two months before the commissions were established, they received some training and did some preparatory work for the commissions. They've been ongoing ever since.

**The Chairman:** When did that start?

**Mr. Lesage:** The commissions started in June 1993, so they would have started about two months before that.

**The Chairman:** When the commissions are finished, will these staff be reassigned to other duties in your office?

**Mr. Lesage:** No, these people are temporary help. They'll be released unless there are other activities to—

**Mr. Kingsley:** Mr. Lesage may want to explain how many of those staff are permanent and how many are term employees brought on staff for this purpose. That will give you a full understanding of the permanency versus the non-permanency out of the 40.

**Mr. Lesage:** Of the 40, there are three permanent employees, including myself.

**The Chairman:** I see. So you're permanently working on that work.

**Mr. Lesage:** Yes, but when this is over I will work at other things at Elections Canada.

**The Chairman:** I see. So there is other stuff to do is there?

**Mr. Lesage:** Sometimes there are elections.

**The Chairman:** In the appointment process for commission members—when there was a commissioner who was a member of all the commissions, how were the other members appointed?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, we'll have to come back with an answer to that question because we do not have a ready answer.

• 1135

**The Chairman:** I'm looking at methods of appointment other than having a chief justice do one and the speaker do two. I expect that previously there was some other appointment arrangement. I'm just wondering what other possibilities would be open to us as a committee to consider.

**Mr. Kingsley:** We'll come back to you in very short order because that'll be easy to trace.

**The Chairman:** Madam Bakopanos, did you have some questions?

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Yes, two short ones. Thank you, Mr. President.

I was interested a while ago when we talked about the electoral list, Mr. Kingsley, you said about having a permanent electoral list. Would that not in a way alleviate some of the problems of having only 95% accuracy if they're constantly updated, and therefore we could use the electoral list as a basis instead of the population? That's my first question.

[Translation]

**Le président:** Depuis quand les 40 membres de votre bureau travaillent-ils pour ces commissions?

**M. Lesage:** Ils ont procédé à du travail préliminaire avant la création des commissions. Ils ont reçu leur formation et ont fait du travail préparatoire pour les commissions deux mois avant que celles-ci ne soient établies. Et ils y travaillent depuis.

**Le président:** Quand les commissions ont-elles été établies?

**M. Lesage:** En juillet 1993. Notre personnel a donc commencé son travail deux mois auparavant.

**Le président:** Ce personnel sera-t-il réaffecté à d'autres fonctions au sein de votre bureau lorsque ces commissions auront terminé leur travail?

**M. Lesage:** Non, il s'agit de personnel temporaire. Leur emploi se terminera à moins qu'il n'y ait d'autres activités. . .

**M. Kingsley:** Monsieur Lesage voudra peut-être dire combien parmi ces personnes sont permanentes et combien ont été engagées pour une période déterminée. Cela vous permettrait donc de comprendre ce qu'il en ait de ces 40 employés.

**M. Lesage:** Sur ces 40 employés, trois sont des employés permanents, et je suis parmi ceux-là.

**Le président:** Je vois. Vous y travaillez donc de façon permanente.

**M. Lesage:** Oui, mais quand ce travail sera terminé, je serai affecté à d'autres tâches à Elections Canada.

**Le président:** Je vois. Donc il y a autre chose à faire dans votre bureau?

**M. Lesage:** Parfois il y a les élections.

**Le président:** À l'époque où il y avait un commissaire membre de toutes les commissions, comment les autres membres étaient-ils nommés?

**M. Kingsley:** Nous allons devoir vous fournir une réponse plus tard car nous n'avons pas la réponse à notre disposition maintenant.

**Le président:** J'essaie de voir s'il y aurait d'autres méthodes de nomination que celle de faire nommer le président par un juge en chef et les deux commissaires par le Président de la Chambre. Je suppose qu'auparavant, il a dû y avoir d'autres méthodes. Je me demande tout simplement s'il y a d'autres possibilités que notre comité devrait envisager.

**M. Kingsley:** Je vous répondrai dans quelques instants, car ce renseignement serait facile à retracer.

**Le président:** Mme Bakopanos, avez-vous des questions?

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Oui, deux petites. Je vous remercie, monsieur le président.

Lorsqu'il était question de la liste électorale tout à l'heure, monsieur Kingsley, vous avez parlé de la possibilité de créer une liste électorale permanente. Si la liste électorale était constamment remise à jour, cela ne nous permettrait-il pas d'en améliorer l'exactitude—on sait qu'elle n'est exacte qu'à 95 p. 100—d'utiliser comme critère de redistribution la liste électorale plutôt que les statistiques démographiques? C'est ma première question.

[Texte]

**Mr. Kingsley:** Very briefly, Mr. Chairman, yes. If we were to establish that, I think we could probably aim at greater than that. Every percentage point above 95 gets you pretty close to 100. As I've said to the committee before, we are working now on studies relating to the establishment of a permanent list.

**Mrs. Bakopanos:** So there is the feasibility of having a permanent electoral list that could be used for the redistribution process?

**Mr. Kingsley:** Yes. Then that leads us to the discussion whether or not the population would be the basis of it or the electors would be the basis of it. I just want to make it clear to the committee that the moment you start to use electoral lists for redistribution, you're no longer talking about the immigrant population that is not Canadian. Right now they are part of the numbers on which the seats are allocated.

If a decision is made, it should be that you use one or the other for all your exercises. The moment you start to mix, I think you're going to create more problems for electoral maps than you solve.

**Mrs. Bakopanos:** Thank you. My second question is on amending section 51, the Constitution. I'd like to have some of your comments on that and whether we should eventually recommend that another amending formula be used.

**Mr. Kingsley:** Mr. Girard will answer, please.

**Mr. Jacques Girard (Director, Legal Services, Elections Canada):** Actually the amending formula for section 51 is that it can be amended by the federal Parliament alone.

**Mrs. Bakopanos:** I know, but I'm wondering whether it would be more efficient if there was perhaps another amending formula.

**Mr. Girard:** It's the easiest one actually. Whether it's more efficient, I don't know. It's up to you to decide whether it's efficient or not. If you change it, one could say that it could be a longer process than the process actually in place.

**Mrs. Bakopanos:** So you are satisfied with the process that is in place right now?

**Mr. Girard:** It has worked well in the past. As you know, section 51 has been amended twice over the last 20 years and it was a simple process, so it works.

**Mrs. Bakopanos:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Madam Bakopanos. Mr. Harper.

**Mr. Harper:** Thank you.

**The Chairman:** I'm sorry. Yes, Mr. Kingsley.

**Mr. Kingsley:** In answer to your previous question, I will ask Mr. Girard, who's been able to trace it, to provide you with your answer, if Mr. Harper doesn't mind.

[Traduction]

**M. Kingsley:** Très brièvement, monsieur le président, c'est oui. S'il y avait une liste électorale permanente, nous aurions probablement de meilleurs résultats à cet égard. Tout point de pourcentage au-dessus de 95 nous rapproche du 100 p. 100. Comme je l'ai déjà dit au comité, nous vérifions actuellement certaines études relatives à l'établissement d'une liste permanente.

**Mme Bakopanos:** Donc, il serait possible d'utiliser la liste électorale permanente pour l'exercice de redistribution?

**M. Kingsley:** Oui. Reste ensuite à se demander si les statistiques démographiques sont un meilleur critère que le nombre d'électeurs pour effectuer cet exercice. J'aimerais que le comité soit bien conscient du fait que dès qu'on utilise la liste électorale pour le redécoupage, on ne tient plus compte de la population immigrante qui n'a pas encore la citoyenneté canadienne. À l'heure actuelle, ces immigrants sont comptés dans la population pour la répartition du nombre de sièges.

Quelle que soit la décision, il faudra utiliser le même critère pour tous les exercices. Si l'on commence à combiner les méthodes, on créera plus de problèmes qu'on en réglera pour la confection des cartes électorales.

**Mme Bakopanos:** Je vous remercie. Ma deuxième question porte sur la modification de l'article 51 de la Constitution. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet et savoir si nous devrions recommander l'adoption d'une autre formule de modification.

**M. Kingsley:** M. Girard va répondre à cette question, si vous voulez bien.

**Mr. Jacques Girard (directeur, Services juridiques, Élections Canada):** Actuellement, la formule de modification qui figure à l'article 51 prévoit que seul le Parlement fédéral peut modifier la répartition des sièges à la Chambre.

**Mme Bakopanos:** Je sais, mais je me demande si ce serait plus efficace de procéder autrement.

**M. Girard:** C'est la méthode la plus simple, en réalité. Quant à savoir si elle est plus efficace, je ne sais pas. C'est à vous qu'il incombe de décider si elle est efficace ou non. Si vous la modifiez, vous risquez d'allonger le processus par rapport à ce qu'il existe actuellement.

**Mme Bakopanos:** Vous êtes donc satisfait du processus qui est en place à l'heure actuelle?

**M. Girard:** Il a bien fonctionné par le passé. Comme vous le savez, l'article 51 a été modifié à deux reprises au cours des 20 dernières années, et on l'a fait rondement. Il ne pose donc pas de problème.

**Mme Bakopanos:** Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, madame Bakopanos. Monsieur Harper.

**M. Harper:** Je vous remercie.

**Le président:** Je m'excuse. Oui, monsieur Kingsley.

**Mr. Kingsley:** Nous sommes en mesure de répondre à votre question précédente, car M. Girard a réussi à retracer le renseignement que vous demandiez, si M. Harper n'a pas d'objection à ce qu'on vous répondre maintenant.

[Text]

**Mr. Girard:** Basically, the nomination process in place when the act was enacted back in the 1960s was exactly the same as the one right now. The two members of the commission were appointed by the Speaker of the House. The same process was in place.

**The Chairman:** Okay, thank you.

**Mr. Harper:** I just want to finish up with the questions I was asking on the five-year proposals before I was quite rightly interrupted by the chairman. The next question I had on that was the issue of cost.

I realize that we can make changes smaller and more incremental by going every five years but there are, I would think, going to be substantial costs involved in replicating the process twice in a 10-year period instead of once. Have you made any estimates of that?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, we have made what I will call guestimates, as opposed to estimates. I'm quite willing to share the results.

• 1140

An exercise right now results in costs approaching \$8 million for redistribution, incremental to what exists at Elections Canada. That, by the way, includes everything we've done with computers and mapping, in keeping with costs that occurred in previous redistributions.

On the face of it, we think that with the additional data we have on computers, etc., we would be able to bring down those costs—if it were to occur more frequently—to something between \$5 and \$6 million in today's dollars each time. So what now costs \$8 million in today's dollars every 10 years would cost maybe \$12 million. I am giving an outside estimate, as opposed to putting the emphasis on the figure 10, so that I'm not misleading anyone. If you're doing something more often, however, the data is more readily available, you have it all and there are savings to be made there.

You will also remember that in one of my earlier proposals I had mentioned that if the law did not force the process to print maps in newspapers—as is the case now—we could arrive at other means to be even more efficient and probably less expensive. Every time we have an opportunity to make comments like that to you, we do it.

So that's a guestimate again, Mr. Harper, something on which I have not put my head on the block.

**Mr. Harper:** I have a last question on this whole approach. Let me throw a completely different alternative at you and see whether you've given it any thought. I am know the problem you're trying to deal with here, through proposing more small changes. That's essentially what you're trying to do. Have you given any thought to doing the opposite, to actually providing for wider population deviations in the act and providing criteria that really would lead commissions to propose only a small number of large changes, such as the combination or division of ridings?

[Translation]

**M. Girard:** Essentiellement, le processus de nomination qui était en place au moment où la loi a été adoptée, dans les années soixante, était en tous points identique à celui que nous avons à l'heure actuelle. Les deux commissaires étaient nommés par le Président de la Chambre. C'était le même processus.

**Le président:** Très bien, je vous remercie.

**M. Harper:** J'aimerais revenir aux questions que je posais au sujet des révisions tous les cinq ans, avant d'être à juste titre interrompu par le président. La question que j'allais poser portait sur les coûts.

Je sais bien que nous pouvons apporter des changements moins lourds mais plus productifs si nous révisons les limites tous les cinq ans, mais cela doit coûter beaucoup plus cher de refaire l'exercice deux fois en 10 ans plutôt qu'une. Avez-vous fait des évaluations à cet égard?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, nous avons fait des évaluations approximatives. Je suis tout à fait disposé à vous en communiquer les résultats.

À l'heure actuelle, un exercice de révision coûte environ 8 millions de dollars, sans compter le budget courant d'Élections Canada. À propos, cela inclut la confection des cartes et tout ce que nous avons mis sur ordinateur, en nous fondant sur les coûts des redécoupages précédents.

Cela étant dit, nous pensons qu'avec les données supplémentaires que nous avons consignées sur ordinateurs, etc., nous serions en mesure d'abaisser ces coûts—si les révisions étaient plus fréquentes—de sorte qu'ils pourraient se situer entre 5 et 6 millions de dollars en dollars actuels. Donc, pour 10 ans, ce qui coûte actuellement 8 millions de dollars nous coûterait environ 12 millions de dollars. Je vous donne une estimation générale au lieu d'insister sur le chiffre 10, pour être sûr que je n'induit personne en erreur. Quand les révisions sont plus fréquentes, on peut réaliser des économies du fait que les données sont plus facilement accessibles.

Vous vous rappellerez également que je vous avais déjà signalé que si la loi ne nous obligeait pas à reproduire les cartes électorales dans les journaux—comme c'est le cas actuellement—nous trouverions d'autres moyens pour que l'exercice soit encore plus efficace et probablement moins coûteux. Toutes les fois que nous en avons l'occasion, nous vous mentionnons ce genre de choses.

Je vous répète qu'il s'agit d'une évaluation approximative, monsieur Harper, une évaluation pour laquelle je ne serais pas à engager ma réputation.

**M. Harper:** J'aurais une dernière question concernant l'ensemble de l'exercice. J'aimerais vous soumettre une proposition tout à fait originale pour voir si vous y aviez pensé. Je suis conscient du problème auquel vous êtes confronté, qui vous amène à proposer beaucoup de petits changements. C'est essentiellement ce que vous essayez de faire. Avez-vous songé à faire tout à fait le contraire, à permettre des écarts démographiques beaucoup plus grands dans la loi et à établir des critères qui amèneraient vraiment les commissions à ne proposer qu'un petit nombre de grands changements tels que la fusion ou la division de certaines circonscriptions électorales?

## [Texte]

**Mr. Kingsley:** I have not given any thought to that. Before I would pronounce myself on it, I would like to see it and get an idea of the results. This is what I've attempted to do by giving you data from 1981, 1986 and 1991. We could reconstruct—we could show you how much deviation there was—and you could have an idea of what this would do to a map.

I do not know what your suggestion would do to a map. I would have to have more information about it, but it could be intriguing.

**Mr. Harper:** If I talked to you about that, could you give me some data?

**Mr. Kingsley:** Of course, and we'd be willing to do that with any member of the committee or with any member of Parliament. Our offices exist for that, so I will be more than pleased. If the committee is interested, I'll deal through the chair.

**Mr. Harper:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Hermanson.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Thank you, Mr. Chairman. It's good to be back; I seem to have missed a couple of sessions because of other responsibilities.

I'm going to try to ask a question that hasn't been asked before, but which I think is quite relevant. In regard to determining how these electoral boundaries commissions might be constructed in the future—because I think that's one of the key elements this procedure and house affairs committee is mandated to look at—I understand you are not only very familiar with the procedure here in Canada but that you've had some interrelation with other electoral bodies in other democracies.

Have you found any system in any other democratic country that you would feel would be superior to the method that Canada has used in selecting these electoral boundaries commissions, where the chief justice of the province and the Speaker choose the commissioners? Is there something you have seen in another country that you feel is superior and also protects the system from undue political interference in the process?

• 1145

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, in terms of the experience of others, the conclusion to which we've come is that the present system in Canada is as good as any. We've prepared a table for you that demonstrates how the ten provinces do it and how other jurisdictions do it. And nothing else comes to mind readily.

I will say that this was part of my motivation when the Speaker was kind enough, as I've indicated to you before, to seek my suggestions for names. I wanted to make sure that the names that went forward were people with knowledge about the Canadian electoral system, and that's the basis on which one criterion was made. The other one was of course a form of non-partisanship. Quite frankly, I can't come up with something better. You may wish to think about stipulating certain things in

## [Traduction]

**M. Kingsley:** Je n'y ai pas pensé. Avant de me prononcer sur cette question, j'aimerais étudier votre proposition de plus près et voir ce qu'elle donnerait. C'est ce que j'ai essayé de faire en vous présentant les données de 1981, 1986 et de 1991. Nous pourrions reconstruire la carte—youz montrer à quel point on avait dévié des écarts prévus dans la loi—youz auriez une idée du résultat.

J'ignore quelles conséquences aurait votre suggestion pour une carte. Il me faudrait avoir plus de détails, mais je serais intrigué de savoir ce que cela donnerait.

**M. Harper:** Si je vous en parlais, pourriez-vous me donner certaines données?

**M. Kingsley:** Bien sûr, et nous serions heureux de communiquer les données à tout membre du comité ou à tout parlementaire. Nos bureaux sont là pour ça. C'est donc avec un grand plaisir que je fournirai ces données. Si elles intéressent également le comité, je les transmettrai au président.

**M. Harper:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Hermanson.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Je vous remercie, monsieur le président. Il fait bon revenir ici; je crois avoir manqué une ou deux séances parce que j'étais engagé ailleurs.

J'espère que la question que je vais vous poser n'a pas été posée auparavant, mais je pense qu'elle est assez pertinente. En ce qui concerne la constitution future de ces commissions de délimitation des circonscriptions électorales—car je pense que c'est un des principaux volets du mandat qui a été confié à notre Comité de la procédure et des affaires de la Chambre—je pense que vous êtes non seulement très familier avec la procédure en vigueur ici au Canada, mais que vous vous êtes aussi informé du fonctionnement des institutions électorales des autres pays démocratiques.

Avez-vous trouvé un système dans un autre pays démocratique qui, à votre avis, serait supérieur à celui que nous utilisons au Canada pour choisir les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, dont le président est nommé par le juge en chef de la province et les deux commissaires par le Président de la Chambre des communes? Avez-vous vu ailleurs une formule qui serait supérieure à la nôtre et qui mettrait également le système à l'abri de toute ingérence politique?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, en ce qui concerne l'expérience des autres pays, nous en sommes venus à la conclusion que le système en vigueur au Canada est aussi bon que n'importe quel autre. Nous avons préparé à votre intention un tableau qui vous indique comment on procède dans les 10 provinces et dans les autres pays. Aucune formule utilisée ailleurs ne ressort nettement comme supérieure.

Disons que ce qui a motivé partiellement ma recherche, c'est la bienveillante invitation que m'a transmise le Président de la Chambre à lui proposer des candidatures, comme je vous l'ai signalé auparavant. Je voulais être sûr que les candidats que je lui soumettrais seraient des personnes qui connaissent bien le système électoral canadien. C'est le premier critère que j'ai utilisé. Deuxièmement, j'ai recherché des personnes qui n'avaient pas de penchant envers l'un ou l'autre des partis. Je

## [Text]

the statute, about partisanship of members, but I can't think of anything else, Mr. Hermanson.

**Mr. Hermanson:** Thank you. I would like to ask one short follow-up question. Would you have any information as to how other commissions are selected in other countries, or could you tell us where we could find that type of information?

**Mr. Kingsley:** The binder we have provided to you gives you a summary, which is detailed enough, of different jurisdictions, including the provinces, but also other countries. So what we have is what you now have, in terms of summary. If there is any other country of interest to you, we will attempt to get the information. But we thought we would do a cross-section of what was available to us.

**The Chairman:** I have a supplementary. I note from the binder that in Russia there appears to be one commission for the entire country. Is that correct?

**Mr. Kingsley:** From the visit we had just last week from three Russians...the answer that Mr. Girard remembers is yes, because he did ask the question.

**The Chairman:** That's interesting, because we have eleven, and our country is smaller.

**Mr. Kingsley:** It is true that we are talking about the only country that is larger than Canada, Russia.

**Mr. Hermanson:** They don't have a lot of experience with elections.

**Mrs. Bakopanos:** I just wanted to ask one short question about public input. How much public input do you think is necessary? Should there be public input right across, or should there be public input after the report has been prepared by either one commission or numerous commissions that have been established?

**Mr. Kingsley:** Well, the position that I put forward as a suggestion is that there be what I would consider to be an improvement over the present system, which is to say over and above what exists now. The commissions would, before they draw up their proposals, let the public know through advertising that they're undertaking their work. They would highlight the things they have to do, and they would also indicate where cartographic information is available for anyone interested in getting copies. Before undertaking their work, if people were interested in making points on what they should take into account, they would ask those people to do so in writing, and they would do that.

• 1150

We said they should do it in writing because it would be easier for the commissions as well as more practical. As well, it was doable within the timeframes we stipulated in the cards here as that third timeframe that it was possible. If one were to start doing sessions like that in public, then one would start adding, in large provinces especially, significant amounts of time, because the process would have to be undertaken again once the proposals were tabled and published, as is the case now.

## [Translation]

vous avouerai honnêtement que je n'ai pu trouver meilleure formule. Vous songez peut-être à énoncer certains critères dans la loi, concernant l'affiliation partisane, par exemple, mais je n'ai pas d'autre solution à vous proposer, monsieur Hermanson.

**M. Hermanson:** Je vous remercie. J'aimerais poser une brève question supplémentaire. Avez-vous des détails concernant la façon dont les commissaires sont choisis dans les autres pays, ou pourriez-vous nous dire où nous pourrions trouver ce renseignement?

**M. Kingsley:** Vous trouverez, dans le cartable que nous vous avons remis, un résumé passablement détaillé des modes de sélection des commissaires dans les provinces et dans les autres pays. Vous avez tout ce qui est disponible dans ce résumé. Si vous aimerez savoir comment l'on procède dans un autre pays particulier, nous essayerons d'obtenir les renseignements pour vous. Nous avons pensé vous brosser un tableau représentatif à partir des données que nous avions obtenues.

**Le président:** J'aurais une question supplémentaire. Je note dans le cartable que vous nous avez remis qu'en Russie, il ne semble y avoir qu'une commission pour tout le pays. Est-ce exact?

**M. Kingsley:** D'après les trois visiteurs russes que nous avons reçus la semaine dernière... M. Girard leur a justement posé la question et, sauf erreur, il n'y en aurait qu'une.

**Le président:** C'est intéressant, car notre pays en compte 11, et il est plus petit.

**M. Kingsley:** C'est vrai que nous parlons du seul pays qui est plus grand que le Canada, la Russie.

**M. Hermanson:** Les Russes n'ont pas une très grande expérience des élections.

**Mme Bakopanos:** Je voulais simplement poser une question brève au sujet de la participation du public. Dans quelle mesure pensez-vous qu'il est nécessaire que le public participe à l'exercice? Devrait-il participer tout au long du processus ou devrait-il y avoir consultation publique seulement une fois que les commissions qui ont été établies ont terminé leur rapport?

**M. Kingsley:** Ce que je vous suggérerais, c'est une procédure qui contribuerait à améliorer le système actuel. Avant de rédiger leurs propositions, les commissions publieront des avis pour informer le public des travaux qu'elles ont entrepris. Elles décriraient les tâches qu'elles doivent accomplir et indiqueront également où l'on peut obtenir des copies des documents cartographiques. Avant d'entreprendre leur travail, elles demanderaient à toute personne intéressée à faire valoir des points de leur en faire part par écrit.

Nous disons que ces demandes devraient être faites par écrit, car ce serait plus facile et plus pratique pour les commissions. En outre, ce serait faisable à l'intérieur des échéanciers que nous vous avons présentés, notamment le troisième. Si nous devions commencer à tenir des séances publiques, il faudrait alors beaucoup plus de temps, dans les grandes provinces en particulier, car il faudrait reprendre le processus de consultation une fois que les propositions auraient été déposées et publiées, comme c'est le cas actuellement.

## [Texte]

By the way, table M in your tab explains this in some detail.

**Mrs. Bakopanos:** How much input do you think the elected officials should have? If we take the scenario that we've gone through public consultation and the commissions have drafted their report, then what amount of margin, if you want to call it that, should the legislature have, or even a standing committee? Let's start with a standing committee and then the legislature.

**Mr. Kingsley:** I think the way the law works now is fine in terms of the input by members of Parliament, either at the proposal stage, because this is all done publicly... I think the law works fine when it comes to a committee of the House wishing to make its views known on the penultimate views of the commission, because that again is subject to public scrutiny. To me, that is the way it can easily function, the present way. I have no problem with that.

**The Chairman:** Mr. Kingsley, a question I have concerns the degree of tolerance in the percentages of deviation from the provincial quotients. Under the current rules it can deviate up to 25%, so in theory you could have a constituency that was half the size of the largest in population terms, is that correct?

**Mr. Kingsley:** In mathematical terms, a 25% deviation from the quotient effectively allows a 40% deviation from the smallest to the largest in the same province. Let's say we take 100,000, for easy mathematics. You go to 75,000 at the bottom and 125,000 at the top, and 75,000 over 125,000 gives you 60%, so there is a 40% deviation. The royal commission recommended 15%. A 15% deviation from the quotient effectively allows close to 25% from the smallest to the largest in the same province.

**The Chairman:** I understand there have been court challenges to Saskatchewan's law with respect to this issue of deviation. Is that correct? If so, was the Saskatchewan law upheld at a particular rate, and was the rate 25%?

**Mr. Kingsley:** The short answers are yes, yes and yes.

**The Chairman:** Have there been any successful challenges in Canadian jurisprudence to redistribution rules?

**M. Girard:** Comme le disait M. McWhinney, le système américain est beaucoup plus contesté que le nôtre, de telle sorte qu'aux États-Unis il y a beaucoup plus de jurisprudence. Mais en autant que je sache, les systèmes actuellement en place au Canada n'ont jamais été contestés et remis en cause. De toute façon, les règles en place, apparemment en tout cas, satisfont les tribunaux puisqu'elles n'ont pas été contestées.

## [Traduction]

Si vous consultez le tableau M, vous verrez mieux ce qui en est.

**Mme Bakopanos:** Quelle devrait être à votre avis la participation des élus? Prenons par exemple le scénario où l'on prévoit une consultation populaire une fois que les commissions ont rédigé leur rapport; quelle marge de manœuvre, si vous me permettez cette expression, la législature ou même un comité permanent devrait-il avoir? Disons que le projet serait d'abord soumis à un comité permanent et ensuite à la législature.

**M. Kingsley:** Je pense que la procédure décrite dans la loi est convenable en ce qui concerne la participation des parlementaires, soit au stade des propositions, car tout l'exercice est public... La loi est également satisfaisante pour ce qui est de permettre à un comité de la Chambre de commenter l'avant-dernière version du rapport de la commission, car là aussi, l'exercice est public. A mon avis, c'est ce qui permet de faciliter le déroulement de l'exercice, tel qu'il existe actuellement. Cela ne me pose pas de problème.

**Le président:** Monsieur Kingsley, j'aurais une question à propos du taux d'écart permis par rapport aux quotients provinciaux. Selon les règles actuelles, cet écart peut atteindre 25 p. 100. Donc, en théorie, il pourrait y avoir une circonscription qui compte deux fois moins d'habitants que la circonscription la plus populeuse, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Mathématiquement parlant, cette marge de 25 p. 100 par rapport au quotient provincial peut effectivement permettre un écart potentiel de 40 p. 100 entre les circonscriptions les moins populeuses et les plus populeuses d'une même province. Prenons le chiffre de 100 000 pour faciliter le calcul. La plus petite circonscription compterait 75 000 personnes et la plus grande 125 000. Or, 75 000 sur 125 000, cela donne 60 p. 100. Donc, un écart de 40 p. 100. La commission royale a recommandé un écart de 15 p. 100. Or, une marge de 15 p. 100 par rapport au quotient permet effectivement des écarts potentiels de 25 p. 100 entre les circonscriptions les moins populeuses et les plus populeuses d'une même province.

**Le président:** Sauf erreur, les écarts prévus dans la loi de la Saskatchewan ont été contestés devant les tribunaux, n'est-ce pas? Si oui, la validité de la loi de la Saskatchewan a-t-elle été maintenue et la marge d'écart était-elle de 25 p. 100?

**M. Kingsley:** Pour répondre brièvement, je vous dirai trois fois oui.

**Le président:** Existe-t-il dans la jurisprudence canadienne des cas où les règles relatives au redécoupage électoral ont été contestées avec succès devant les tribunaux?

**M. Girard:** As Mr. McWhinney said it, the American system is much more challenged than ours so that there are much more precedents on this in the United States. As far as I know, the systems that are now in place in Canada have never been challenged and attacked. The courts are satisfied, or at least they seem to be, with the roles that are in place, since they were not challenged.

**Le président:** Alors, est-ce que vous croyez que si on change les chiffres pour permettre une plus grande déviation de la norme nous aurons des problèmes avec les cours au Canada?

**The Chairman:** Do you think then, that if we were to change the numbers to provide for a greater deviation from the standard, that we would have problems with the courts in Canada?

[Text]

**M. Girard:** Il serait intéressant de revoir le jugement de la Cour suprême du Canada à cet égard-là, parce que le juge McLachlin, alors qu'elle était juge en chef de la Colombie-Britannique, avait rendu une décision importante à l'égard de cette norme de 25 p. 100, et un peu plus tard, lorsqu'elle a siégé à la Cour suprême également. Je prendrais cela sous réserve. J'aimerais revoir son argumentation parce que c'est elle qui avait rédigé le jugement de la majorité de la Cour suprême sur, justement, cette norme de 25 p. 100.

**Le président:** Je pense que la Charte canadienne des droits et libertés donne à tous les Canadiens le droit de vote; si le vote change, par exemple, si un vote

is worth only 40% of somebody else's vote, it is not a very satisfactory election law. I am wondering how great a tolerance the Supreme Court of Canada would allow. Was the Saskatchewan case appealed to the Supreme Court of Canada and a decision rendered at that level?

**Mr. Girard:** Yes, it was. There was a reference to the Supreme Court for that case.

Mais je pense qu'on peut dire qu'il y a une constante dans la jurisprudence canadienne, à savoir que la représentation par population, la Rep by Pop au Canada, c'est différent de ce qui se passe aux États-Unis. Et les cours maintenant, et la Cour suprême également, sont d'accord avec le fait qu'il ne faille pas se limiter à un poids égal. Le système politique canadien étant ce qu'il est, on accepte des déviations qui sont importantes. Le pur Rep by Pop n'existe pas au Canada.

**Le président:** Je comprends. Entre les provinces à cause du règlement concernant le Sénat, par exemple, cela crée des problèmes.

**M. Girard:** Exactement.

**Le président:** Mais dans une province où il y a autant de circonscriptions, quelle est la différence qu'on peut tolérer entre les circonscriptions dans sa province?

**M. Girard:** La Saskatchewan est un bel exemple parce qu'il y avait à l'époque, si je me souviens bien—and encore une fois j'aimerais relire la décision—, il y avait cette norme de 25 p. 100 et en plus on permettait des déviations encore plus grandes pour tenir compte des circonscriptions qui étaient au nord ou rurales. Et la Cour suprême a décidé que c'était justifié, que cela se justifiait dans un contexte canadien. C'est donc dire que la norme de 25 p. 100 est un critère que la loi peut permettre d'établir et au-delà duquel on peut aller. Cela semble être accepté par les tribunaux.

**Le président:** Peut-être que vous pouvez nous donner une note sur cette décision, et votre opinion s'il y a d'autres décisions de cour concernant ce sujet. Ce serait important, je crois, pour le Comité si on considère les arrangements en place dans cette loi.

**M. Girard:** Il y a des décisions, il n'y en a pas beaucoup, mais il y en a qui sont extrêmement intéressantes et notamment en Colombie-Britannique, après l'amendement apporté à la Constitution en 1985 avec la formule actuelle. La formule actuelle a été contestée parce que le maire de Vancouver—pour ne pas le nommer—prétendait qu'il était inconstitutionnel pour le Parlement de procéder unilatéralement pour amender la formule prévue par l'article 51. Et les décisions des tribunaux sont extrêmement intéressantes à cet égard-là.

[Translation]

**Mr. Girard:** It would be interesting to look at the decision of the Supreme Court of Canada regarding that, because judge McLachlin, when she was chief justice in British Columbia, rendered an important decision regarding that standard of 25%, and also a little later, when she sat on the Supreme Court. I would take that under advisement. I would like to study her arguments because she was the one who drafted the judgment of the majority of the Supreme Court, regarding that standard of 25%.

**The Chairman:** I think that the Canadian Charter of Human Rights and Freedoms gives all Canadians the right to vote; if the vote changes, for example, if a vote

vaut seulement 40 p. 100 du vote de quelqu'un d'autre, ce n'est pas une loi électorale très satisfaisante. Je me demande quel niveau de tolérance la Cour suprême du Canada permettrait. Est-ce que le cas de la Saskatchewan a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada et est-ce qu'une décision a été rendue à ce niveau?

**Mr. Girard:** Oui. Cette affaire a été renvoyée à la Cour suprême.

But I think it can be said that there is consistency within Canadian jurisprudence, that is to say that the Rep by Pop that we have in Canada is different from what the United States have. Furthermore, the courts, and also the Supreme Court, now agree that we need not restrict ourselves to perfect equilibrium. The Canadian political system being what it is, significant deviations have to be accepted. Pure Rep by Pop does not exist in Canada.

**The Chairman:** I understand. Because of the Senate regulation, there are problems between provinces.

**Mr. Girard:** Exactly.

**The Chairman:** But in a province where there are many ridings, what difference can be tolerated between the ridings in that province?

**Mr. Girard:** Saskatchewan is a good example because at the time, if I remember correctly—and once again I would like to read the decision—the standard was 25% and even greater deviations were accepted in order to take into account ridings in the north or rural ridings. The Supreme Court decided that that was justified, that that was justified in a Canadian context. Therefore, the standard of 25% is a criterion that the law may allow us to deviate from. That seems to have been accepted by the courts.

**The Chairman:** Perhaps you could provide us with a note regarding that decision, and your opinion if there have been other court decisions regarding that issue. I think it would be important for the committee if we're going to consider the arrangements that exist under this act.

**Mr. Girard:** There have been decisions, not many, but there have been some that have been extremely interesting, and especially in British Columbia after the amendment made to the Constitution in 1985, with the current formula. The current formula was challenged because the mayor of Vancouver—not to name him—claimed that it was unconstitutional for the Parliament to unilaterally amend the formula set out in section 51. The court decisions are extremely interesting in that respect.

## [Texte]

Alors, si vous le souhaitez, on pourrait préparer un document qui cerne un petit peu la jurisprudence au Canada depuis, je ne sais pas, 50 ans.

**Le président:** Cela nous aiderait beaucoup, merci.

**M. Girard:** D'accord.

**Le président:** C'est le moment de l'ajournement.

I want to thank you, Mr. Kingsley, and your staff for the excellent answers and the advice you have given us. We'll be using your book, I am sure, for the sittings we have the week after next.

## [Traduction]

Therefore, if you wish, we could write a little summary of jurisprudence in Canada over the past, let's say, 50 years.

**The Chairman:** That would help us considerably. Thank you.

**Mr. Girard:** All right.

**The Chairman:** We must now adjourn.

J'aimerais vous remercier, monsieur Kingsley, et vos collaborateurs, pour les réponses excellentes et les conseils que vous nous avez fournis. Je suis sûr que votre document va nous être utile au cours des séances que nous aurons après la semaine prochaine.

• 1200

Next Tuesday we will be hearing from the leader of the Reform Party in a presentation before the committee. On Thursday the committee will meet in an open session to discuss what steps further we may take in respect of those issues Mr. Manning is raising and that we've heard from other... [Technical Difficulty—Editor].

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, thank you very much for those words. I also wish to reiterate that we are at the complete disposal of the committee. We will be attending some of the sessions and we look forward to attend at the latter end.

I also want you to know that this book has become a hot best seller now. We have asked the clerk of the committee to advise us how many extra copies will be required for Parliament. We will produce them as soon as possible.

Again, thanks to all members of the committee.

**The Chairman:** This meeting stands adjourned to the call of the chair.

Mardi prochain, nous entendrons le témoignage du chef du Parti réformiste. Jeudi, le comité tiendra une séance libre pour discuter de la manière dont nous disposerons des questions soulevées par M. Manning et qui nous ont été soumises par l'autre... [Difficulté technique—Éditeur].

**M. Kingsley:** Monsieur le président, je vous remercie beaucoup de ces bonnes paroles. Je vous répète que nous sommes à l'entière disposition du comité. Nous assisterons à quelques—unes des séances et certainement à la dernière.

Je vous signale également que ce document est presque devenu un succès de librairie. Nous avons demandé au greffier du comité de nous informer du nombre de copies supplémentaires dont le Parlement aura besoin. Nous les produirons le plus tôt possible.

Je remercie à nouveau tous les membres du comité.

**Le président:** La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

### *From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;  
Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography;  
Jacques Girard, Director, Legal Services.

## TÉMOINS

### *D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;  
Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale;  
Jacques Girard, directeur, Services juridiques.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAT  
XC44  
-M15

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, June 14, 1994

Chair: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mardi 14 juin 1994

Président: Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

# Procedure and House Affairs

# Procédure et des affaires de la Chambre

**RESPECTING:**

Pursuant to the Order of Reference dated February 7, 1994, consideration of measures to achieve more direct participation by citizens

**CONCERNANT:**

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 7 février 1994, étude des mesures propres à favoriser une participation plus directe des citoyens

**INCLUDING:**

The Twenty-Ninth Report to the House

**Y COMPRIS:**

Le Vingt-neuvième rapport à la Chambre

**WITNESS:**

(See back cover)

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chair:* Peter Milliken

*Vice-Chairs:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORT TO THE HOUSE**

Wednesday, June 15, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 114, has the honour to present its

**TWENTY-NINTH REPORT**

Your Committee recommends that Jag Bhaduria be added to the list of Associate Members of the Standing Committee on Finance, the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, and the Standing Committee on Public Accounts.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 17 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le mercredi 15 juin 1994

Conformément à l'article 114 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**VINGT-NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande que Jag Bhaduria fasse partie de la liste des membres associés du Comité permanent des finances, du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, et du Comité permanent des comptes publics.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 17 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, JUNE 14, 1994

(32)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 10:36 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Gilles Duceppe, Alfonso Gagliano, Elwin Hermanson, François Langlois, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken and Randy White.

*Acting Member present:* Gaston Leroux for Michel Gauthier.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* James R. Robertson, Research Officer.

*Witness:* Preston Manning, M.P.

Pursuant to the Order of Reference dated February 7, 1994, the Committee resumed consideration of measures to achieve more direct participation by citizens (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, February 24, 1994, Issue No. 3.*)

Preston Manning made a statement and answered questions.

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted on Thursday, January 20, 1994, the Twenty-Ninth Report is deemed to have been adopted and the Chair is ordered to present it to the House.

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 14 JUIN 1994

(32)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 10 h 36, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Gilles Duceppe, Alfonso Gagliano, Elwin Hermanson, François Langlois, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Randy White.

*Membre suppléant présent:* Gaston Leroux pour Michel Gauthier.

*Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* James R. Robertson, attaché de recherche.

*Témoin:* Preston Manning, député.

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 7 février 1994, le Comité poursuit l'examen de mesures propres à favoriser la participation directe des citoyens (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 24 février 1994, fascicule n° 3*).

Preston Manning fait un exposé et répond aux questions.

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Vingt-neuvième rapport est adopté d'office et le président est prié de le présenter à la Chambre.

À 12 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Maija Adamsons

*La greffière du Comité*

Clerk of the Committee

Maija Adamsons

[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, June 14, 1994

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 14 juin 1994

• 1035

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes prêts à commencer. Je vois un quorum pour entendre les témoins. J'espère que les autres députés arriveront bientôt.

Our witness this morning is the Leader of the Reform Party and member of Parliament for Calgary Southwest, Mr. Preston Manning.

Mr. Manning, welcome to the committee. We're delighted you're here, and look forward to your presentation. I understand that you will give an opening statement and then members may wish to ask questions. So if you would like to start, we'd be pleased to hear from you.

**Mr. Preston Manning, MP (Leader of the Reform Party of Canada):** Mr. Chairman, first I'd like to thank you and the members for the chance to appear before you.

During the throne speech, speaking on behalf of Reformers and many others, I said:

We believe the most commendable feature of the government's legislative program is its promise 'to enhance the credibility of Parliament'.

I really see this committee as being dedicated to that purpose.

On February 7, 1994, you were assigned the responsibility for achieving that objective, including the responsibility to examine: procedures regarding members' statements, special debates, and conduct of private members' business; reform of Question Period; electronic voting; freer voting in the House of Commons; measures to achieve more direct participation by citizens, including referendums, citizens' initiatives, right of recall, and debate on petitions; and fixed election dates. These are all subjects in which we have a vital interest.

My purpose in appearing before you today is really threefold. First it is to encourage you to persevere in bringing forward parliamentary reforms. I believe that the desire to enhance the credibility of Parliament through these types of reforms exists in all parties, that it crosses party lines, and that it's one of the factors behind the election of so many new members to the 35th Parliament.

Many MPs, myself included, who are not members of your committee, are intensely interested in what you are doing and want to know if there's anything we can do to expedite and support your efforts to bring meaningful parliamentary reforms forward.

Secondly, as many of you know, the Reform Party has had hundreds of public meetings over the past five years, at which direct democracy measures have been discussed, particularly referendums, citizens' initiatives and recall. We've also conducted several experiments in teledemocracy exercises.

**The Chairman:** Order, please. We are ready to begin. I see that we have a quorum to hear witnesses. I hope that the other members will arrive soon.

Notre témoin est le chef du Parti réformiste et député de Calgary-Sud-Ouest, M. Preston Manning.

Bienvenue au comité, monsieur Manning. Nous sommes heureux de vous accueillir et nous avons hâte de vous entendre. Je crois savoir que vous allez faire une déclaration liminaire et que les députés pourront ensuite vous poser des questions. Si vous voulez commencer, nous serons heureux de vous entendre.

**M. Preston Manning, député (chef du Parti réformiste du Canada):** Monsieur le président, je veux d'abord remercier le comité de m'avoir permis de venir témoigner.

Au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, j'ai dit ceci au nom des membres du Parti réformiste et de beaucoup d'autres personnes:

La promesse de «rehausser la crédibilité du Parlement» est, selon nous, le point le plus louable du programme législatif du gouvernement.

Je vois que le comité est voué à cette fin.

Le 7 février 1994, on vous a confié cet objectif et chargés d'examiner les procédures relatives aux déclarations des députés, aux débats spéciaux et à la conduite des affaires émanant des députés, la réforme de la période de questions, le vote électronique, les votes libres à la Chambre des communes, des mesures afin d'assurer la participation plus directe des citoyens, y compris les référendums, les initiatives des citoyens, le droit de révocation, les débats sur les pétitions, ainsi que les élections à date fixe. Toutes ces questions sont d'un intérêt vital pour nous.

Je viens témoigner aujourd'hui pour trois raisons en réalité. Je veux d'abord vous encourager à persévérer dans la voie des réformes parlementaires. Tous les partis souhaitent rehausser la crédibilité du Parlement par de telles réformes et c'est là une des raisons pour lesquelles tant de nouveaux députés ont été élus à la 35<sup>e</sup> législature.

Beaucoup de députés qui ne sont pas membres de votre comité, et je suis du nombre, s'intéressent vivement à vos travaux et veulent savoir s'il y a quelque chose qu'ils peuvent faire pour appuyer vos efforts de réforme parlementaire et accélérer votre travail.

Deuxièmement, comme beaucoup d'entre vous le savent, le Parti réformiste a tenu, au cours des cinq dernières années, des centaines de réunions publiques au cours desquelles il a été question de mesures de démocratie directe et, en particulier, de référendums, d'initiatives des citoyens et de révocation. Nous avons aussi procédé à plusieurs expériences de démocratie à distance.

## [Text]

I know you've had a number of well-qualified technical experts testify on these measures, but I'm here to remind you that there is substantial public interest and public demand for these measures and to respond to any questions you might have on the Reform Party's efforts to explain and promote these measures among the general public. I think public acceptance of these measures is as important as getting them technically correct.

Thirdly and more specifically, I'm here to try to persuade you to move the concept of free voting in the House of Commons and reform of the confidence convention to the top of your parliamentary reform agenda.

One of the reasons we feel there's so much public interest in these direct democracy measures is that the public perceives representative democracy to be dominated by the party system. The public knows that in our House of Commons and our legislative assemblies when push comes to shove, a member is obliged by the system to put the party position, the party line, ahead of the constituents' position, even in instances where there's a clear consensus of the constituents' position and it's known by the member.

In the case of the government members, of course this obligation is reinforced by the confidence convention, which makes virtually every vote on a motion or bill before the House to be a vote of confidence in the government, unless it's expressly declared otherwise.

I therefore believe that one of the most important things this committee could do to enhance the credibility of Parliament would be to find a way to free up the voting in the House by relaxing the confidence convention. It's our understanding that this can be done without amending the Standing Orders, but simply through a policy statement by the Prime Minister and acceptance of that policy by the other parties in the House. The required policy statement, in our judgment, can be expressed in less than 50 words:

## [Translation]

Je sais que vous avez entendu à ce sujet de nombreux experts très compétents, mais je viens vous rappeler que le public s'intéresse énormément à ces mesures et qu'il exige qu'on les mette en oeuvre. Je suis venu aussi répondre à vos questions sur les efforts que le Parti réformiste déploie pour promouvoir ces mesures auprès du grand public et les lui expliquer. Il est tout aussi important que le public accepte ces mesures que de les présenter correctement sur le plan technique.

Troisièmement et plus précisément, je suis venu essayer de vous persuader de faire passer au premier rang de votre programme de réforme parlementaire le concept du vote libre à la Chambre des communes et la réforme de la convention sur la confiance.

Si ces mesures de démocratie directe intéressent tellement le public, c'est notamment parce qu'il croit que le régime des partis domine la démocratie représentative. Le public sait qu'à la Chambre des communes et dans nos assemblées législatives, lorsque la situation est critique, le système oblige un député à faire passer la position du parti avant celle de ses électeurs, même lorsqu'il y a chez eux un consensus clair et connu du député.

Dans le cas des députés du gouvernement, la convention sur la confiance renforce bien entendu cette obligation, car à peu près tous les votes sur une motion ou un projet de loi dont est saisie la Chambre deviennent un vote de confiance envers le gouvernement, sauf lorsque le contraire est précisé clairement.

C'est pourquoi je suis d'avis qu'une des choses les plus importantes que le comité puisse faire pour rehausser la crédibilité du Parlement serait de trouver une façon de rendre libres les votes à la Chambre en relâchant la convention sur la confiance. Nous croyons savoir que cela peut se faire sans modifier le Règlement: il suffit simplement que le premier ministre présente un énoncé de principe et que les autres partis à la Chambre l'acceptent. Nous sommes d'avis que l'énoncé de principe requis peut s'exprimer en moins de 50 mots:

• 1040

That the Government will not consider the defeat of a Government motion, including a spending measure, or the passage of an opposition motion, to constitute an expression of non-confidence in the Government, unless it is immediately followed by the passage of a formal Non-Confidence Motion.

Adoption of this one simple policy would allow government members the freedom to vote against government measures their constituents may strongly oppose, without defeating the government. It will explicitly allow the House to defeat a bill or a portion of a bill or to amend a bill at the initiative of the opposition without endangering the life of the government, which is how a modern, democratic assembly dealing with complex issues ought to function.

I believe several of the technical witnesses appearing before the committee suggested that the confidence convention be amended by the government specifying which measures it considers to be matters of confidence and which it does not. The

Que le gouvernement ne considérera pas le rejet d'une motion du gouvernement, y compris d'une mesure de dépense, ou l'adoption d'une motion de l'opposition comme une expression de censure à son endroit, à moins que cette décision ne soit suivie sur-le-champ de l'adoption d'une motion de censure officielle.

L'adoption de cette politique simple donnerait aux députés ministériels la liberté de voter contre des mesures du gouvernement auxquelles leurs électeurs peuvent s'opposer vivement, sans défaire le gouvernement. Cette politique permettra clairement à la Chambre de rejeter un projet de loi ou une partie de projet de loi, ou de modifier un projet de loi sur motion de l'opposition, sans mettre en danger la vie du gouvernement. C'est ainsi que doit fonctionner une assemblée démocratique moderne saisie de questions complexes.

Plusieurs des experts qui ont comparu ont laissé entendre que le gouvernement devrait modifier la convention sur la confiance en précisant les mesures qu'il considère comme des questions de confiance. L'énoncé de principe que je

## [Texte]

policy statement I recommend covers that by declaring that the only vote that will bring the government down is one that is explicitly intended for that purpose. It makes the confidence convention explicit in a particular vote rather than implicit in every vote.

Other technical witnesses appearing before the committee have made it clear that the opposition parties have some responsibility in relaxing the confidence convention. Reform Party members have endeavoured in our own way to discharge this responsibility, or at least to enter into the spirit of it, in this way. For example, we endeavoured to amend the motion to accept the government's Speech from the Throne by adding a spending cap, but we expressly stated that passage of our amendment should not be considered as an expression of non-confidence in the government.

On June 7, one of our opposition days, we moved a motion affirming the desire of Canadians to be federally united as one people and listed some of the characteristics that we felt ought to distinguish that federal union. Again, we expressly declared the passage of our motion ought not to be considered an expression of non-confidence in the government.

Again on June 8, when we were voting on the estimates, we moved several amendments, one of which was simply a symbolic amendment to reduce spending by \$20,000 to demonstrate that Parliament itself could exercise spending restraints on its own initiative. Again we emphasized that the passage of such an amendment ought not to be considered as an expression of non-confidence in the government, and yet under the current convention it was treated as such.

The issue of reforming the confidence convention to provide freer votes in the House raises many questions, as proposals for moving forward always do. These I'd be pleased to discuss with members of the committee, not as an expert but as a fellow member just anxious to proceed with reforms that would enhance the credibility of the 35th Parliament.

I conclude by asking this committee to bring its considerable influence to bear on persuading the 35th Parliament, in particular the Prime Minister and the government members, to support the proposition that this House will not consider the defeat of a government motion, including a spending measure, or the passage of an opposition motion, to constitute an expression of non-confidence in the government, unless it is immediately followed by the passage of a formal non-confidence motion.

So that concludes my statement, Mr. Chairman. I'd be pleased to respond to questions on that particular issue or some of the other, say, direct democracy measures that we ourselves have been promoting, discussing with the public over the last number of years.

**The Chairman:** I should note, Mr. Manning, that motion two on the order of precedence of private members' business, proposed by Mrs. Jennings, says exactly that. I notice that it's likely to be voted on tomorrow, with a very wise amendment moved by my colleague, Mr. Boudria, to insert into the motion the words "continue to".

## [Traduction]

recommande couvre cet aspect en précisant que le seul vote qui pourra défaire le gouvernement est celui qui est prévu clairement à cette fin. Une telle décision rendrait la convention sur la confiance explicite dans le cas d'un vote en particulier plutôt qu'implicite à tout vote.

D'autres experts ont précisé clairement au comité que les partis d'opposition ont certaines responsabilités en ce qui a trait au relâchement de la convention sur la confiance. Le Parti réformiste a essayé à sa façon de s'acquitter de cette responsabilité ou, du moins, d'en adopter l'esprit en procédant ainsi. Par exemple, nous avons essayé de modifier la motion portant adoption de l'adresse en réponse au discours du trône du gouvernement en plafonnant les dépenses, mais nous avons précisé clairement qu'il ne fallait pas considérer l'adoption de notre amendement comme une expression de censure envers le gouvernement.

Le 7 juin, au cours d'une des journées réservées à l'opposition, nous avons proposé une motion dans laquelle nous avons affirmé le désir des Canadiens de respecter le pacte fédéral en tant que pays unique et énuméré certaines caractéristiques qui doivent selon nous distinguer cette union fédérale. Là encore, nous avons déclaré clairement que l'adoption de notre motion ne devait pas être considérée comme une expression de censure envers le gouvernement.

Le 8 juin, au moment où nous votions sur les budgets des dépenses, nous avons proposé de nouveau plusieurs amendements, dont un amendement symbolique qui visait à réduire les dépenses de 20 000\$ afin de prouver que le Parlement même pouvait prendre l'initiative de limiter les dépenses. Nous avons souligné là encore que l'adoption d'un tel amendement ne devait pas être considérée comme une expression de censure envers le gouvernement, mais c'est ainsi que notre amendement a été traité à cause de la convention actuelle.

La réforme de la convention sur la confiance afin de permettre la tenue de votes libres à la Chambre soulève de nombreuses questions, comme le font toujours les propositions progressistes. Je serais heureux d'en discuter avec les membres du comité, non pas comme expert, mais comme collègue désireux de mettre en oeuvre des réformes qui rehausseraient la crédibilité de la 35<sup>e</sup> législature.

Je termine en demandant au comité d'user de son influence considérable pour persuader la 35<sup>e</sup> législature, et en particulier le premier ministre et les députés ministériels, d'appuyer la proposition portant que la Chambre ne considérera pas le rejet d'une motion du gouvernement, y compris d'une mesure de dépense, ou l'adoption d'une motion de l'opposition comme une expression de censure à son endroit, à moins que cette décision ne soit suivie sur-le-champ de l'adoption d'une motion de censure officielle.

Cela met fin à ma déclaration, monsieur le président. Je serai heureux de répondre aux questions sur ce sujet en particulier ou sur d'autres mesures de démocratie directe que nous préconisons et dont nous discutons avec le public depuis quelques années.

**Le président:** Je dois signaler, monsieur Manning, que la deuxième motion inscrite à la liste des affaires émanant des députés au nom de Mme Jennings, propose exactement la même chose. Je remarque qu'elle fera probablement l'objet d'un vote demain et qu'un amendement très sage proposé par mon collègue M. Boudria vise à y ajouter les mots «continuer à».

[Text]

[Translation]

I presume that you're supporting the motion and the amendment.

**Mr. Manning:** Yes, we are. I guess my contention is that for this to work, what's really required is a policy declaration by the leader of the government and acceptance of that policy by other members of the House that this is the way the matter of confidence would be handled in the future.

**The Chairman:** Rather than a statement of the opinion by the House, do you mean?

**Mr. Manning:** I guess either. Our interest is in making it happen.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Manning:** We know when you're dealing with conventions that acceptance and agreement, particularly by the leader of government, is all—important on this issue.

**The Chairman:** Do members have any questions?

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** I would like to make a comment, perhaps.

**The Chairman:** Or comments, Mr. McWhinney.

• 1045

**Mr. McWhinney:** Mr. Manning, I'm always interested in discussion of constitutional convention. The aspect that strikes as interesting in your approach is that you are, I think, trying to legislate constitutional conventions, which is almost an oxymoron in itself. Conventions are opposed to written law, which is legislated. The essence of a convention is that it occurs through practice, including action and non-action.

For example, in 1968, when Mr. Pearson went down to the United States, I think, and left Mitchell Sharp in charge, the government, although it was a minority government, had support from other parties. But evidently the votes weren't there and the government was defeated on a financial matter.

Mr. Pearson returned quickly, and I believe he consulted and received intelligent advice. Nevertheless, he made the decision that it was not necessary for the government to resign, although the opposition party's leader, Mr. Stanfield, demanded the resignation. But Mr. Pearson decided not to resign, saying that it was not a confidence issue and rejecting the notion that a government being defeated on a financial matter must resign. To do him credit, Mr. Stanfield essentially accepted this decision after the debate and didn't press the point further.

When Mr. Clark was defeated in the House in December 1979—I think you would remember it, as a good historian of constitutional events—it was allegedly because his party whip didn't know how to count and didn't know how many members were present.

But in any case, you will remember that when he was defeated he went to the Governor General and asked for dissolution and it is recorded that there was some lapse of time, although only a matter of a couple of hours, before he was

Je suppose que vous allez appuyer la motion et l'amendement.

**M. Manning:** En effet, Ce qu'il faut vraiment pour ce genre de travail, c'est que le chef du gouvernement présente une déclaration de principe précisant que la question de confiance sera traitée ainsi à l'avenir et que les autres députés acceptent cette déclaration.

**Le président:** Vous voulez dire plutôt qu'une déclaration de la Chambre?

**M. Manning:** L'une ou l'autre, je suppose. Ce que nous voulons, c'est que cela se fasse.

**Le président:** Oui.

**M. Manning:** Lorsqu'il est question de conventions, nous savons qu'il est primordial qu'elles soient acceptées, et par le chef du gouvernement en particulier.

**Le président:** Les députés ont-ils des questions?

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** J'ai peut-être un commentaire.

**Le président:** Ou plusieurs, monsieur McWhinney.

**M. McWhinney:** Les discussions sur les conventions constitutionnelles m'intéressent toujours, monsieur Manning. Ce qui m'intéresse dans votre démarche, c'est que vous essayez de légiférer sur des conventions constitutionnelles, ce qui constitue presque un oxymoron en soi. Les conventions sont le contraire de la loi écrite qui émane de décisions d'assemblées. L'essence d'une convention, c'est qu'elle émane de la pratique, y compris de l'action et de l'inaction.

En 1968, par exemple, lorsque M. Pearson s'est rendu aux États-Unis et a laissé Mitchell Sharp aux commandes, le gouvernement avait l'appui d'autres partis, même s'il était minoritaire. Or, il manquait de toute évidence des votes et le gouvernement a été défait sur une mesure financière.

M. Pearson est revenu rapidement et je crois qu'il a consulté ses conseillers et reçu des conseils judicieux. Il a néanmoins décidé que le gouvernement n'avait pas à démissionner même si le chef de l'opposition, M. Stanfield, l'exigeait. M. Pearson a toutefois décidé de ne pas démissionner en disant qu'il ne s'agissait pas d'une question de confiance et rejetant le concept selon lequel un gouvernement défait sur une question financière devait démissionner. M. Stanfield a essentiellement accepté cette décision après le débat et n'a pas insisté, ce qui est tout à son honneur.

Lorsque M. Clark a été défait à la Chambre en décembre 1979—je crois que vous vous en rappelez, bon historien constitutionnel que vous êtes—on a prétendu que c'était parce que le whip de son parti ne savait pas compter et ne savait pas combien il y avait de députés présents.

De toute façon, vous vous rappelez que lorsqu'il a été défait, M. Clark a demandé au gouverneur général de dissoudre le Parlement et il est reconnu officiellement qu'il s'est écoulé un peu de temps, mais deux ou trois heures à peine, avant

## [Texte]

granted the dissolution. It is said that the Governor General, who was basically a kind man, didn't believe in allowing people to hurry to their suicide and asked him if he would like to think it over and only later telephoned him.

But there are issues of this type. There was a general agreement that the government didn't have to resign and that this particular episode was an act of will or wilfulness on the part of Mr. Clark.

So the essence of convention is that it occurs through practice, action, and non-action. It has been true of the British parliamentary precedence that no government has accepted itself as obligated to resign, having been defeated in the House, since the 1920s. It's simply a matter of a judgment call by the prime minister of the day.

So I would raise with you the general issue—then I'll raise the second issue, but I'd be very happy to have your thoughtful comments on it—that perhaps one stultifies or cripples the evolution of conventions by trying to put them down in terms of a priori principles, looking at events that haven't occurred and that may occur in the future.

The second point I'd add—and I'm sure you would agree with this—is that it works both ways. There are obligations on governments—and here we're making the distinction between acting legally and acting constitutionally in the spirit of a constitution, as well by as the letter of the law—but it is also incumbent on opposition parties. There is a point at which harassment by oppositions, such as the attempt to defeat a government pointlessly and needlessly, becomes, in itself, unconstitutional constitutional action.

Of course, the pathological example of that is found in the Weimar Republic, when the extremes of the right and left were determined to defeat constitutional democratic governments of the centre. So I'd add that as a general suggestion. There are obviously conventional limits on the behaviour of an opposition or other party. But as far as the main issue is concerned, i.e., the government itself, I would have reservations about trying to legislate in this area.

But I recognize the thoughtfulness with which you've approached these issues over a considerable amount of years of study and writing. I've always found your views stimulating and enriching. I'd be happy to have your comments.

## [Traduction]

qu'on accède à sa demande. On dit que le gouverneur général, qui était essentiellement un homme bon, ne croyait pas qu'il fallait laisser les gens se suicider en toute hâte et a demandé à M. Clark s'il voulait y réfléchir un peu et ne lui a téléphoné qu'un peu plus tard.

Il se pose toutefois des questions de cette nature. On s'entendait en général pour dire que le gouvernement n'avait pas à démissionner et l'on a affirmé que M. Clark a pris cette décision volontairement.

L'essence de la convention, c'est qu'elle émane de la pratique, de l'action et de l'inaction. Dans l'histoire parlementaire britannique, depuis les années vingt, aucun gouvernement n'a reconnu qu'il était obligé de démissionner après avoir été défait à la Chambre. C'est simplement une décision du premier ministre au pouvoir.

Je pose donc la question générale—et je poserai ensuite la deuxième, mais je serai très heureux d'entendre vos réflexions là-dessus. On étouffe ou inhibe peut-être l'évolution des conventions en essayant de les décrire en fonction de principes a priori, d'envisager des événements qui ne se sont pas produits et qui pourraient se produire à l'avenir.

J'ajouterais ensuite—et je suis sûr que vous serez d'accord—que cela joue dans les deux sens. Les gouvernements ont des obligations—and nous établissons ici une distinction entre agir légalement et agir constitutionnellement, selon la lettre d'une constitution et selon celle de la loi—mais les partis d'opposition en ont aussi. Il arrive un moment où le harcèlement de l'opposition, lorsqu'elle essaie de défaire un gouvernement inutilement et sans raison, devient en soi une intervention constitutionnelle non constitutionnelle.

Bien entendu, la république de Weimar, où l'extrême droite et l'extrême gauche étaient déterminées à défaire les gouvernements démocratiques constitutionnels centristes, en est l'exemple pathologique. J'ajouterais donc cette suggestion générale. Les conventions prévoient bien entendu des limites quant au comportement d'un parti d'opposition ou d'un autre parti. En ce qui concerne la question principale, toutefois, c'est-à-dire le gouvernement même, j'hésiterais à légiférer dans ce domaine.

Je reconnaissais toutefois que vous abordez ces questions de façon réfléchie après de nombreuses années d'étude et de nombreux écrits. J'ai toujours trouvé vos propos stimulants et enrichissants et je vous écouterai avec plaisir.

• 1050

**Mr. Manning:** I just have two comments. On your last point, I agree that the opposition parties have a responsibility in this area. That's why I made reference to it. We've tried to consciously state, particularly with respect to our amendments, that this is not intended as an expression of non-confidence in the government but an attempt to change its course.

I really agree with your first point, and the point I was trying to make is that it seems to me that this convention can be altered. The best way to alter it is not through getting into the standing orders or through some legislative mechanism, but through a policy declaration by the Prime Minister, something less formal that is accepted by other members of the House.

**Mr. Manning:** Deux choses seulement. Au sujet de votre dernier point, je reconnais que les partis d'opposition ont une responsabilité en la matière. Voilà pourquoi j'en ai parlé. Nous avons essayé d'affirmer consciemment, surtout en ce qui a trait à nos amendements, qu'il s'agit non pas d'une expression de censure à l'endroit du gouvernement, mais plutôt d'un effort en vue de le faire changer de cap.

Je suis vraiment d'accord avec le premier point que vous avez soulevé et ce que je voulais dire, c'est qu'il me semble possible de modifier cette convention. La meilleure façon d'y parvenir n'est pas de modifier le Règlement ou d'adopter une mesure législative quelconque: il faut plutôt une déclaration de principe du premier ministre, une intervention moins officielle acceptée par les autres députés.

[Text]

The instances that you raise of cases where governments have pointed out that not every vote should be considered a confidence measure are of course always in minority government situations, when it is in the interest of the government for not every vote to be regarded that way. Now, we just wish that spirit, which is so evident in a minority government situation, might be carried on into majority government situations. But I agree with you that this could be done by less formal mechanisms than legislating, or a constitutional change, the better.

**Mr. McWhinney:** In a sense—pardon my continuing with this half-question, half-statement—it's not unlike the formation of the common law. It's the particular cases and the particular responses, and then generating a sense that this is wise and sensible, that carry on to other cases. That's how you get your conventional rule.

As I say, I have this reservation about a priori statements of principle by a prime minister in advance of a session, whatever party he or she might be drawn from, whatever government.

**Mr. Manning:** I have a challenge to the committee, and I guess it's more to the government members of the committee than to the opposition. What can be done to move this along? This issue of credibility of Parliament is a legitimate issue. It's one that all of us who knocked on doors encountered in the last election, this skepticism that Parliament is a House of the parties, not a House of the people. It does seem to me that this freeing up from party discipline, the life of the government not being on the line every time, in the public's view is part of increasing the credibility of this place.

I know there has been endless discussions on this over the years. I think the British Parliament has made probably more progress on this. A lot of the commentators say we're farther back than the British Parliament—

**The Chairman:** They have more minority governments.

**Mr. Manning:** Yes, that might have been it. But it seems to me that this is something that should be advanced. I'd like to try to persuade particularly the Liberal members of the committee, if you agree with this, to work on your government colleagues, to use your influence with the Prime Minister. I think if you do that, this is one issue on which the rest of us would be extremely supportive. We wouldn't try to use it to embarrass the government the next day.

As soon as you get freer voting, the initial reaction of the media, the more cross-over voting you get, if you haven't had it in the past, is to imply that the party is falling apart or there's great dissent within the party. We're going to have to go through that type of exercise if Canada goes to freer voting.

My point is, let's get on with it. If there's anything we can do to make it more palatable or to indicate there's more support for it, we'd like to do that.

**Mr. McWhinney:** Thank you very much.

[Translation]

Les exemples que vous donnez de cas où des gouvernements ont signalé que les votes ne devraient pas tous être considérés comme une question de confiance sont bien sûr ceux de gouvernements minoritaires, où c'est dans l'intérêt du gouvernement. Nous souhaitons simplement que cet esprit, tellement présent lorsque le gouvernement est minoritaire, le soit aussi lorsqu'il est majoritaire. Je suis toutefois d'accord avec vous: il serait préférable de recourir à des moyens moins structurés qu'une intervention législative ou une modification constitutionnelle.

**M. McWhinney:** Dans un sens—je vous demande pardon de continuer sur une demi-question et demi-déclaration—c'est un peu ainsi que s'établit le droit coutumier. Ce sont les cas d'espèce et les réactions qu'ils provoquent, ainsi qu'un sentiment de sagesse et de bon sens, qui se répercutent sur d'autres cas. Voilà d'où viennent les conventions.

Comme je le disais, j'ai des réserves quant aux déclarations de principe que pourrait faire un premier ministre avant le début d'une session, peu importe le parti ou le gouvernement.

**M. Manning:** J'ai un défi à poser au comité et je suppose qu'il s'adresse plus aux députés ministériels qu'à ceux de l'opposition. Comment nous y prendre pour faire avancer cette question? La crédibilité du Parlement est une question légitime qu'ont connue tous ceux d'entre nous qui ont frappé à des portes au cours de la dernière campagne électorale: je veux parler du scepticisme à l'égard du Parlement que l'on considère comme une assemblée des partis et non une assemblée du peuple. Il me semble vraiment que l'abolition de la discipline de parti, qui éviterait que la vie du gouvernement soit en jeu chaque fois, aiderait à rehausser la crédibilité du Parlement aux yeux du public.

Je sais que cette question a fait l'objet de discussions interminables au fil des ans. Le Parlement britannique a probablement fait plus de progrès à cet égard. Beaucoup de commentateurs affirment que nous sommes loin derrière le Parlement britannique... .

**Le président:** Les gouvernements minoritaires y sont plus nombreux.

**M. Manning:** C'est peut-être pour cela. Il me semble toutefois que c'est une question qu'il faudrait faire avancer. J'aimerais essayer de persuader plus particulièrement les députés libéraux du comité, si vous êtes d'accord, d'user de leur influence auprès de leurs collègues du gouvernement et du premier ministre. S'ils le font, les autres députés appuieront cette question à fond. Nous n'essayerions pas de nous servir de ce moyen pour embarrasser le gouvernement le lendemain.

Dès que le vote sera plus libre, les médias réagiront au début, s'ils ne l'ont pas fait dans le passé, en affirmant devant le nombre croissant de votes libres que le parti se désagrège ou qu'il est en proie à la dissension. Nous devrons passer par là si le Canada libéralise le vote.

Ce que je veux dire, c'est qu'il faut agir. Si nous pouvons faire quoi que ce soit pour faciliter l'adoption de cette solution ou pour indiquer qu'elle a beaucoup plus d'appui, nous aimeraissons le faire.

**Mr. McWhinney:** Merci beaucoup.

## [Texte]

**M. Duceppe (Laurier—Sainte-Marie):** Monsieur Manning, j'ai beaucoup de difficultés avec le concept du vote libre en ce sens, qu'il me semble, que s'il y avait beaucoup de votes libres, et même que si c'était la règle générale, l'exception serait de décréter qu'un vote lie le gouvernement et son existence.

Il y a, me semble-t-il, un préalable à cela. C'est que les gens se présentent comme indépendants et non pas sous l'étiquette d'un parti, car si les gens choisissent de se présenter sous l'étiquette d'un parti, c'est donc dire que ce parti a un programme et que les gens sont élus député(e)s sur la base du programme, entre autres. Les questions que l'on se pose ici sont des questions dont la réponse se retrouve dans l'orientation et le programme du parti lors des élections.

• 1055

Dès lors, me semble-t-il, on doit être fidèle à son programme ou collectivement décider qu'il a changé et faire face à l'électorat par la suite. Cependant je vois mal comment, si les gens nous ont été sur la base d'un programme, arrivés ici et changer d'idée en disant «dans le fond, ce n'est pas sur cela que j'ai été élu». C'est ma première réaction.

Deuxièmement, quand on me dit de consulter les commettants, la meilleure façon de le faire c'est lors d'une élection. Comment peut-on prétendre que les gens de notre circonscription pensent telle ou telle chose? Comment va-t-on les consulter? Par sondage? Tout dépend de la question, de la façon dont elle est posée. Tout dépend qui fait le sondage. Sinon, ce sont les groupes de pression qui s'expriment dans la circonscription.

À maintes occasions, ils vont refléter ce que les gens pensent, mais à d'autres occasions, ce sont leurs intérêts propres et ce n'est pas nécessairement ce que pensent la majorité des gens d'une circonscription. Comment pourrais-je dire que je parle au nom de mes commettants? N'est-ce pas, dans les faits, parler en son nom personnel que de dire «je pense qu'ils pensent cela»? Il n'y a pas de moyens de vérifier cela, à part l'élection.

Troisièmement, si nous sommes contre une position du parti, on peut indiquer au départ quels sont les sujets sur lesquels on pourra voter librement. Je pense, par exemple, à la question de l'avortement. Dans le cas du Bloc québécois, il a été dit en campagne électorale, qu'en tant que parti, nous étions favorables au libre choix, mais maintenant les députés auront le choix de voter selon leur conscience en Chambre. Donc, on avait prévu qu'il puisse y en avoir qui soient contre. Cela ne brise pas la ligne de parti.

Quant à moi, si on veut s'exprimer de façon différente à la position du parti sur une question précise du programme sur la base duquel on a été élu, il y a des conséquences possibles. Le parti peut nous expulser en disant «vous avez été élu sur telle base, il n'est pas question de changer d'idée maintenant». Ou bien, le parti peut le tolérer en disant «ce n'est pas trop grave». Il y a un choix politique qui se pose.

Finalement, chaque député a le choix de quitter le parti en se disant «moi, les idées que je défends et sur la base desquelles j'ai été élu ne sont plus celles qui ont été défendues par mon parti. Je quitte ce parti».

## [Traduction]

**Mr. Duceppe (Laurier—Sainte-Marie):** Mr. Manning, I have a lot of difficulties with the free vote concept in the sense that it seems to me that if there were many free votes and even if it was the general rule, the exception would be to decide that a particular vote would be binding for the government and its life would be at stake.

It seems to me that there is a prerequisite. People run as independent candidates and not under the banner of a party, since if people choose to run under the banner of a party, it means that the party has a platform and that people are elected members of Parliament on the basis of the platform among other things. The questions here are questions for which answers are found in the platform of the party during the election campaign.

So it seems to me that one must follow one's program or decide collectively that the program has changed and face the electorate afterwards. However, I don't see how, if we have been elected on the basis of a platform, once here, we can change our mind and say that "frankly, it is not on that platform that I have been elected". That is my first reaction.

Secondly, when I am told to consult my constituents, the best way to do it is during an election. How can we claim that the position of our constituents is such and such? How will they be consulted? Through opinion polls? All depends on the question and the way it is put. All depends on who is doing the polling. Failing that, the lobby groups are the ones which express themselves in the riding.

On several occasions, they will reflect the people's thinking but on other occasions, they will represent their own interest and not necessarily the position of the majority of the people in a riding. How could I claim that I am talking on behalf of my constituents? As a matter of fact, are we not talking on our own behalf when we say "I think that this is their position"? The only way to check that is through an election.

Third, if we are against a position of the party, the subject matter on which a free vote will be held may be specified from the start. I think of abortion for example. In the case of the Bloc québécois, it was stated during the election campaign that as a party, we were pro-choice, but now, members will be free to vote according to their conscience in the House of Commons. Thus, it had been forecasted that some members might be against. That does not break the party line.

As for myself, if a member wants to vote differently from the party line on a specific plank of the platform under which we have been elected, there might be consequences. One may be expelled by the party which would say "you have been elected on such and such platform, and you cannot change your mind now." Or the party might tolerate such a position saying that "this is not too serious." There is a political choice to be made.

Finally, each member may leave the party saying that "the ideas I am espousing and on the basis of which I have been elected are not defended any more by my party. I leave that party."

## [Text]

C'est ce qu'a fait Lucien Bouchard et d'autres, des Conservateurs et des Libéraux afin de créer le Bloc québécois. Ils se sont dit «on quitte parce que ce n'est pas ce que les Conservateurs avaient promis, ce n'est pas ce que les Libéraux s'étaient engagés à faire». Ils ont quitté leur parti et en subissent les conséquences. Au moins, ils ont voté librement et à partir d'un choix, c'est-à-dire qu'on ne peut pas tout avoir en même temps. Ils se sont d'ailleurs présentés aux élections et cela s'est bien déroulé.

Je ne vois pas comment on pourrait arriver ici, une fois élu sur la base d'un parti, avec un programme, et dire «dans le fond, je ferai mon choix moi-même en consultant les gens de ma circonscription» je ne sais trop comment. Je ne peux comprendre ce processus.

**Mr. Manning:** You've raised about five or six key points. Let me go through them one by one. First of all, by advocating free voting, we're not advocating going all the way from extreme party discipline to a House of 295 independents. What we're really looking for is a balance.

It seems to me that every member has to ask himself what exactly he is doing when he stands and he speaks in this place. Is he representing himself, his own convictions and beliefs, is he representing the people who elected him, is he representing his party? Now, of course, the answer to that is: all three.

You're elected on a platform and people expect you to carry out your commitments. They don't expect us just to be voting machines, they expect us to use our judgment and they expect us also to carry out their wishes if their wishes are extremely clear and there's a consensus in the riding, they expect us to represent that.

## [Translation]

That is what Lucien Bouchard and other members, Conservatives and Liberals, have done in order to create the Bloc québécois. They said "we leave because this is not what the Conservatives had promised, this is not what the Liberals had committed themselves to do." They left their party and faced the consequences. At least, they voted freely and made a choice, that is that you cannot have everything at the same time. They ran during the elections, and everything went well.

I do not see how someone might come here, once elected on a party's platform and say "As a matter of fact, I will make my own choice after consulting my constituents." I do not know how it could be done. I cannot understand that process.

**M. Manning:** Vous avez soulevé cinq ou six points clés. Je vais y revenir un par un. Tout d'abord, en préconisant le vote libre, nous ne voulons pas passer d'une discipline de parti extrême à une chambre de 295 députés indépendants. Ce que nous cherchons en réalité, c'est un équilibre.

Il me semble que chaque député doit se demander ce qu'il fait exactement lorsqu'il prend la parole à la Chambre. Représente-t-il sa propre personne, ses convictions et ses croyances, les gens qui l'ont aidé, son parti? Bien entendu, il représente les trois.

Un député est élu en fonction d'un programme et les gens s'attendent à ce qu'il remplisse ses promesses. Ils s'attendent non pas à ce que nous soyons simplement des machines à voter, mais plutôt à ce que nous nous servions de notre jugement. Ils s'attendent aussi à ce que nous donnions suite à leurs volontés si elles sont extrêmement claires et s'il y a consensus dans la circonscription. Ils s'attendent à ce que nous les représentions.

• 1100

All we're saying is: can we not get to a form of representation that has a better balance between those three, so members have at least the freedom to represent, on some occasions, both the convictions and the will of the constituents, where it conflicts even with the party and even with their personal views? I think at the root of the reforms we're proposing is the need to think through what is our theory of representation. We're not talking about going all the way from party discipline, where you vote the party line all the time, to a place where you vote your opinion every time. We're talking about a balance. The balance we're talking about is if push comes to shove, the will of the constituents, where it can be determined, should prevail over both the party line and the member's own position.

That brings me to your second point, how does one ascertain what is the public's view. You suggested maybe the only mechanism is the election. I say it is one mechanism, but it's a crude one, and it's very infrequent. They only come along every four or five years. We have to develop all kinds of other mechanisms for trying to ascertain the judgment of our people on some particular issues, and most of you are familiar with those.

There can be the town hall meeting. It's not perfect but it's better than never asking them at all. There can be more extensive uses of surveys. There can be some of these teledemocracy things, which we've been experimenting with. I

Nous demandons simplement s'il est possible de parvenir à un mode de représentation mieux équilibré entre ces trois possibilités afin que les députés aient au moins la liberté de représenter, dans certains cas, à la fois les convictions et les volontés de leurs électeurs, même lorsqu'elles entrent en conflit avec le parti et avec leur position personnelle. À la base des réformes que nous proposons, il faut réfléchir à ce qui constitue notre théorie de la représentation. Nous ne parlons pas de laisser complètement tomber la discipline de parti selon laquelle on vote toujours en fonction de la position du parti, pour passer à un vote entièrement libre. L'équilibre dont nous parlons, c'est que dans les situations critiques, la volonté des électeurs, lorsqu'il est possible de l'établir, pourrait l'emporter à la fois sur la discipline de parti et sur la position même du député.

Ce qui m'amène à votre deuxième point: comment nous y prendre pour déterminer la position du public? Vous avez laissé entendre que les élections étaient peut-être le seul moyen. C'en est un, mais plutôt grossier et très peu fréquent. Les élections ont lieu aux quatre ou cinq ans seulement. Il faut mettre au point toutes sortes d'autres moyens pour essayer d'établir ce que nos électeurs pensent de certaines questions en particulier et la plupart d'entre vous les connaissent, ces moyens.

On peut organiser des réunions publiques. Ce n'est pas parfait, mais c'est mieux que de ne jamais rien demander à la population. On peut utiliser davantage les sondages, recourir aux moyens de démocratie à distance dont nous faisons l'essai.

## [Texte]

did one in my riding. We got the number of people involved—we were looking at the issue of physician-assisted suicide—up to 50,000 householders; 20,000 to 30,000 people watched the television program. There were 11,000 proactive phone calls.

These are not perfect, but they're better than smaller samples. I think there are new and better techniques for developing consensus in our ridings.

I'd also comment that those techniques provide you with a way of putting the interest groups in line. I've done little experiments in individual towns. When I ran in 1988, I arrived in one town where we knew there was an interest group located, which was going to come to our meeting, saying they knew what the position of the community was on this issue, and here's what it was. We took the time in the afternoon to go around to the houses in this town and ask them if they knew about this interest group, whether they did or did not represent the householder, and what position they held on these issues that were going to be raised at the meeting. At the meeting at night, when the interest group person got to the mike, saying he could speak for that town on this issue and what was thought, I was able to say, my friend, we asked all the people in your town what they thought about your group. Among them, 20% said you represented them, 40% had never heard of you, and the rest disagreed with you. On point A the people here agree with you, on point B and C you do not represent majority opinion.

What I'm saying—and this is a long way around—on that question is that I think if you consult with your own people and develop these techniques for doing it, you can use it to put the interest groups in their proper relation to the process.

The third point I'd make is that on some issues, such as abortion, setting that off as one, the member should be free to represent personal values rather than those of constituents or the party line. I'm agreeing that this should be part of the picture. But one thing I find curious is the selective way in which parties choose to respect conscience. On certain issues, usually the ones we don't want to touch with a 10-foot pole, you'll say let's be guided by our members' conscience. But on some issue that really mean a lot to us as a party... If a member came in to you as a whip and said he felt he should really be guided on the issue of separation by voting with his conscience, and his conscience led him the other way, you'd say, wait a minute, my friend; your conscience is not going to guide your vote on this one, because this is party line.

I think we have this selective appeal to conscience. We respect conscience usually on issues we as parties don't want to touch with a 10-foot pole. If that conscience is appealed to in other areas, it doesn't carry the same weight.

The last point I'd make, and it's one of the reasons I wanted to appear at this committee, is that it is true—I see three whips in front of me here—that freer votes would make the task of the party whips, or coordinators in our case, more

## [Traduction]

Je l'ai fait dans ma circonscription. Nous avons trouvé le numéro des personnes en cause—it était question de l'aide médicale au suicide—nous avons posté jusqu'à 50 000 envois collectifs. De 20 000 à 30 000 personnes ont regardé l'émission de télévision. Il y a eu 11 000 appels téléphoniques proactifs.

Ces sondages ne sont pas parfaits, mais ils sont meilleurs que des échantillons plus restreints. Il existe des moyens nouveaux et meilleurs de dégager des consensus dans nos circonscriptions.

Ces techniques permettent de contrer les groupes d'intérêt. J'ai fait quelques expériences dans certaines villes. Lorsque je me suis présenté en 1988, je suis arrivé dans une ville où nous savions qu'il y avait un groupe d'intérêt dont les représentants viendraient affirmer à notre réunion qu'ils connaissaient la position de la communauté en la matière et qu'ils la préciseraient. Au cours de l'après-midi, nous avons pris le temps de frapper aux portes et de demander à nos interlocuteurs s'ils connaissaient le groupe en question, si celui-ci les représentait et ce qu'ils pensaient des questions que l'on aborderait à la réunion. Au cours de la réunion en soirée, lorsque le représentant du groupe d'intérêt est venu affirmer au micro qu'il pouvait parler au nom de la population et dire ce qu'elle pensait de la question, j'ai pu lui répondre que nous avions demandé à tous les habitants de la ville ce qu'ils pensaient de son groupe. Parmi les répondants, 20 p. 100 ont déclaré que le groupe les représentait, 40 p. 100 n'en avaient jamais entendu parler et les autres n'étaient pas d'accord avec lui. Au sujet du point A, les gens ici sont d'accord avec vous, mais au sujet des points B et C, vous ne représentez pas la majorité.

Ce que je dis à ce sujet—and ma digression est plutôt longue—c'est que si vous consultez vos propres électeurs et mettez au point des moyens à cette fin, vous pourrez vous en servir pour mettre les groupes d'intérêt à la place qui leur revient dans tout le processus.

Troisièmement, dans certains cas comme celui de l'avortement, par exemple, le député devrait être libre de voter selon ses valeurs personnelles plutôt que celles des électeurs ou du parti. Cela devrait être possible. Je trouve plutôt curieuse la façon sélective qu'ont les partis de voter selon leur conscience. Dans certains cas, évidemment ceux dont nous voulons nous tenir loin, vous dites qu'il faut se laisser guider par la conscience des députés. Or, en ce qui concerne certaines questions vraiment importantes pour le parti... si un député vient vous consulter en tant que whip et vous dit qu'il a vraiment besoin d'être guidé au sujet de la question de la séparation, qu'il veut voter selon sa conscience et que sa conscience l'a dirigé dans l'autre voie, vous lui direz d'attendre un instant et que ce n'est pas sa conscience qui guidera son vote en l'occurrence parce qu'il doit respecter la position du parti.

Nous faisons appel à la conscience de façon sélective. Nous la respectons habituellement à l'égard des questions dont les partis veulent se tenir loin. Si l'on fait appel à la même conscience dans d'autres cas, cela n'a pas le même poids.

Il y a un dernier point que je veux faire valoir, et c'est une des raisons pour lesquelles je voulais comparaître au comité. Il est vrai—j'ai là trois whips devant moi—que des votes plus libres rendraient plus difficile et différente la tâche des whips

## [Text]

difficult, and different from what it is now. It would change the nature of the whip's job from getting people lined up to vote a certain way on certain votes, and making sure the number of bodies are there, to being much more involved in trying to find if there's a consensus among the members of this House to carry this type of legislation.

• 1105

In a way, you do that to an extent now. But under freer votes and less party discipline, I suggest you'd be even more involved in that consensus-finding, and you'd be involved in building it outside of your own party as well as within.

All of the questions you raise are relevant to proceeding with this reform.

**Le président:** Une autre question, monsieur Duceppe?

**M. Duceppe:** Oui. Ce que je comprends mal, c'est que, lors d'une élection, quelqu'un pourrait se faire élire sous la bannière d'un parti en sachant que ce parti a le vent dans les voiles et, rendu ici, dire exactement le contraire de la plate-forme du parti. On aurait un problème. Il me semble que, dans la mesure où on a avancé des idées, la démocratie exige qu'on les défende. En ce sens, les gens peuvent toujours voter librement, mais ils choisissent de dire: «Je ne fais plus partie de ce groupe». Ils sont libres de le faire. Ils vivront avec cela. Je ne vois pas comment ils pourraient le faire. Cela touche à peu près à toutes les questions que l'on discute ici.

**Mr. Manning:** There are two things I'd say on that. First, things do come up that are not covered by the party platform and have to be dealt with. But second, I agree that if the person runs on a platform and promises electors that they're committed to this, then they should be held to that and have an obligation to that, and that's what party discipline does.

But in many ridings where the public voted for that member, if you could survey them on one issue or another, you'll also find that they fundamentally disagree with that aspect of the party line. They voted for the member because on balance they supported more than they opposed, but on that particular issue they want their member to express their views differently.

Under the Reform Party system, the one place where we give the member freedom to divert from the party line is where they can demonstrate that there's a consensus in their riding asking them to do something else. We are working on how one develops that consensus.

What test do they have to meet? We don't mean that a member can go back on the weekend and talk to his mother-in-law, his brother and his cousin and say my people want me to do this or that. It has to be a little more comprehensive than that, but there should be some mechanism where if a member's constituents want him to do something fundamentally different from the party line, they can defer to that and represent that without upsetting the whole party system in the House or destroying their own credibility. That's the direction we should move in, in our judgment.

## [Translation]

des partis, ou des coordonnateurs dans notre cas. Cela changerait la nature du travail du whip qui n'aurait plus à veiller à ce que les députés votent d'une certaine façon et à ce qu'ils soient suffisamment nombreux. Le whip pourrait participer beaucoup plus en essayant de déterminer si les députés sont d'accord pour adopter telle ou telle mesure législative.

D'une certaine façon, cela se fait maintenant jusqu'à un certain point. Si les votes étaient plus libres et si la discipline de parti était moins rigide, le whip participerait encore davantage à la recherche du consensus et aiderait à l'établir à l'extérieur de son parti, ainsi qu'à l'intérieur de celui-ci.

Toutes les questions que vous posez sont liées à cette réforme.

**The Chairman:** Another question, Mr. Duceppe?

**Mr. Duceppe:** Yes. What I find hard to understand is that during an election campaign, somebody might be elected under the banner of one party knowing that the said party is popular and then, once elected, say exactly the contrary to the party platforms. There would be a problem. It seems to me that insofar as ideas have been put forward, democracy requires that these ideas be defended. In that sense, people can always vote freely, but they then say that "I am not a member of that group anymore". They are free to do it and they will live with it. I do not see how they could do it. That touches almost every matter raised here.

**M. Manning:** J'ai deux choses à dire à ce sujet. Tout d'abord, il se présente des questions qui ne sont pas prévues au programme du parti et qu'il faut régler. Deuxièmement, si un candidat promet aux électeurs que son parti est déterminé à réaliser un programme en particulier, il doit alors s'en tenir au programme et c'est ce que fait la discipline de parti.

Or, dans beaucoup de circonscriptions où le public a élu un député, si l'on pouvait interroger les électeurs sur une question ou sur une autre, on constaterait aussi qu'ils ne sont fondamentalement pas d'accord avec cet aspect de la discipline de parti. Les électeurs ont voté pour le député parce que, dans l'ensemble, ils l'appuyaient plus qu'ils ne s'y opposaient, mais en ce qui concerne la question en cause, ils veulent que leur député les représente différemment.

Dans le système du Parti réformiste, le seul cas où nous permettons au député de s'écartez de la position du parti, c'est lorsqu'il peut démontrer que ses électeurs lui demandent de voter autrement. Nous cherchons maintenant à déterminer comment établir ce consensus.

Quels sont les critères qui s'appliquent? Il ne suffit pas à un député de retourner dans sa circonscription en fin de semaine bavarder avec sa belle-mère, son frère et son cousin pour affirmer que ses électeurs veulent qu'il fasse telle ou telle chose. Le sondage doit être un peu plus sérieux, mais il devrait exister un mécanisme qui permettrait à un député dont les électeurs veulent qu'il vote de façon très différente du parti d'accéder à leur demande et de représenter leurs vues sans bouleverser tout le système des partis à la Chambre ou détruire sa propre crédibilité. C'est dans ce sens qu'il faudrait agir.

[Texte]

[Traduction]

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** Part of the mandate of this committee is to assess mechanisms that would allow every citizen to participate more directly in the legislative process, and a number of witnesses before the committee have talked about recall, referenda, citizens' initiatives, free votes and that type of thing.

One thing that hasn't been discussed before this committee is the idea of members of the House of Commons holding debates on petitions. These are petitions that citizens are continually tabling in the House through their MPs, and they go to a lot of trouble collecting thousands of signatures in support of some concern that they want brought before Parliament. However, these petitions are never really seriously discussed in the House of Commons. I'd be interested in your view on how petitions should be treated in the House of Commons.

**Mr. Manning:** There are several suggestions. I think it is unwise to encourage the public to make input on something, and then not do anything with it. You'd almost be better to not encourage it in the first place, because it only confirms their view that they were asked for their opinions but nothing ever comes of it.

None of these suggestions is particularly profound, but they may be an improvement. One is that even a couple of days a year be set aside for debate of petitions, with the ones striking a chord with the public at least being accorded the dignity of some debate and resolution dealing with them.

• 1110

I guess failing that, one of the committees might give a hearing to petitions and maybe allow the key petitioners to appear as witnesses and state their case. I think even those two modest measures would at least give greater meaning to the petition process than what we do at present.

**Mrs. Ablonczy:** I have another question, Mr. Chairman, at this time.

We've been grappling with this issue of direct democracy and about making the system more accountable and more credible in the eyes of citizens, and you've mentioned that as well. I'd be interested in your comments.

There are other jurisdictions with direct democracy measures; the U.S. has referendum and citizens' initiatives in some jurisdictions, and recall. Britain's had free votes. You've mentioned that they've moved further along that way than we have, and yet there seems to be a fairly high level of disillusion in those jurisdictions with the political process as well. I'm just wondering how much good, I suppose you could say, we can do if we do move along this road toward more democracy.

**Mr. Manning:** The U.S. does make more use of these mechanisms, particularly on the state level, but I think one of the problems in the U.S. is that the big systems you're trying to influence there are so huge that even with those mechanisms your prospects of getting any kind of meaningful change in the United States, given the size of the systems, is so remote that I think it often counterbalances the experiments or the greater use of direct democracy measures.

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** Notre comité doit notamment évaluer des mécanismes qui permettraient à tous les citoyens de participer plus directement au processus législatif et beaucoup de témoins ont parlé de révocation, de référendums, d'initiatives des citoyens, de votes libres, etc.

Une chose n'a pas été abordée au comité, soit la possibilité pour les députés de tenir des débats sur les pétitions. La population dépose régulièrement à la Chambre des pétitions par l'entremise des députés et l'on ne ménage pas les efforts pour recueillir des milliers de signatures à l'appui de certaines questions dont on veut saisir le Parlement. Or, ces pétitions ne font jamais l'objet de débats vraiment sérieux à la Chambre des communes. J'aimerais savoir comment la Chambre des communes devrait, selon vous, traiter les pétitions.

**M. Manning:** Les suggestions ne manquent pas. Il n'est pas sage d'encourager le public à participer et de ne pas donner suite à cette participation. Il est presque préférable de ne pas l'encourager au départ parce que cela ne fait que confirmer qu'on lui demande son avis, mais qu'il n'en ressort jamais rien.

Aucune de ces suggestions n'est particulièrement profonde, mais elles pourraient améliorer la situation. On a suggéré notamment de réserver même deux ou trois jours par année à des débats sur les pétitions et de soumettre au moins celles qui touchent la corde sensible du public à un débat et à un vote.

Sinon, un comité pourrait entendre les pétitions et permettre peut-être aux principaux pétitionnaires de venir s'exprimer. Même ces deux modestes mesures donneraient un peu plus de sens au processus des pétitions.

**Mme Ablonczy:** J'ai une autre question, monsieur le président.

Nous nous débattons avec la question de la démocratie directe et des moyens d'obliger le système à rendre davantage de comptes et de le rendre plus crédible aux yeux de la population. Vous en avez parlé aussi. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Des mesures de démocratie directe existent ailleurs: les États-Unis ont les référendums et les initiatives des citoyens à certains niveaux, sans oublier la révocation. Il y a le vote libre en Grande-Bretagne. Vous avez dit que celle-ci est plus avancée que nous à cet égard, mais le processus politique semble quand même décevoir énormément dans ces pays aussi. Je me demande simplement quel avantage offrira une plus grande démocratisation, si je peux m'exprimer ainsi.

**M. Manning:** Ces mécanismes servent en effet davantage aux États-Unis, particulièrement au niveau des États. Un des problèmes aux États-Unis, c'est que les gros systèmes sur lesquels on essaie d'agir sont tellement énormes que même avec de tels mécanismes, il y a tellement peu de chances d'instaurer un changement véritable aux États-Unis que cela agit souvent comme contrepoids aux expériences ou à la propagation de mesures de démocratie directe.

[Text]

That's why I've often thought Canada could have the best of both worlds. Our systems are not that big. Compared with a country of 200 million people, our public systems—either delivery systems or policy systems—are not so big that we shouldn't be able to change them.

If we had more active direct democracy here people could actually maybe see some consequence from participating in a referendum or one of these mechanisms that they wouldn't see in the bigger jurisdiction.

So I think that's one of the differences between the two. The other is that I do think it's important to have variety in these mechanisms. I think some people point to the Swiss system, where they seem to have a vote or referendum about every six weeks. You can create fatigue by relying particularly on one mechanism incessantly.

I think variety is another key to making the participation more meaningful. Although people knock the Swiss referendums, which get 50% to 60% participation, I still think that's a pretty meaningful number. If you can get 50% to 60% of the people kicking around an issue, particularly when they do it every couple of months between their elections and their referendums, you may knock those participation figures, but they're an awful lot higher than you'd get through, say, a royal commission set of hearings or something like that. It's better than the alternatives.

**Mrs. Ablonczy:** Thank you.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Thank you, Mr. Manning, for also sharing your views. I'm sure we all share your views in trying to improve our system on both sides of the House.

I share the views of Mr. Duceppe in terms of party line versus constituents' position. I'd like to elaborate a little bit on the direct democracy issue and recall. In my experience of doing politics, it requires a more sophisticated and educated electorate, in my personal opinion.

Are we not creating a type of system that is almost elitist in the sense that there are certain people who will understand the various mechanisms because the various mechanisms will require a certain education of our citizens?

It will require more "paperwork", if you want to call it that, in the sense that the election offices will also have to be more sophisticated in terms of types of mechanism they will use also to count the votes or to count the different referendums.

A lot of our citizens are illiterate; they don't know how to read or write. We would have to also introduce other measures. A lot of them don't even know how to have their names on the electoral list. I lived that through this election. I'm sure you have and others have also, colleagues on both sides.

To have variety you also have to have a certain education of the population. I'd like your views in terms of how we can in fact arrive at a system where we don't end up having, even in my opinion, stronger lobby groups, a certain group in the society that will be influencing much more the political process than it is at the present time.

[Translation]

C'est pourquoi j'ai souvent cru que le Canada pourrait avoir le meilleur des deux mondes. Nos systèmes ne sont pas tellement énormes. Comparativement à ceux d'un pays de 200 millions d'habitants, nos systèmes publics—qu'il s'agisse de systèmes de prestation ou de systèmes stratégiques—ne sont pas assez énormes pour que nous ne puissions les changer.

Si la démocratie directe était très répandue au Canada, les gens pourraient peut-être voir certaines répercussions de leur participation à un référendum ou à un autre de ces mécanismes, contrairement à ce qui se passe dans les pays plus gros.

Voilà une différence entre les deux. L'autre, c'est qu'il importe que ces mécanismes soient variés. Certains citent en exemple le système de la Suisse où il semble y avoir un vote ou un référendum aux six semaines environ. Lorsqu'on a recourt incessamment à un mécanisme en particulier, cela peut être une cause de fatigue.

La variété est un autre moyen clé de rendre la participation plus significative. Même si l'on s'en prend aux référendums suisses, je trouve quand même assez révélateur leur taux de participation de 50 à 60 p. 100. Si l'on peut amener de 50 à 60 p. 100 de la population à débattre une question, et en particulier à tous les deux ou trois mois entre les élections et les référendums, on peut bien déprécier ces chiffres, mais ils sont beaucoup plus élevés que la participation que susciterait, par exemple, une commission royale d'enquête. C'est mieux que les solutions de rechange.

**Mme Ablonczy:** Merci.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Merci, monsieur Manning, de nous faire aussi part de vos vues. Nous sommes tous d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faut améliorer le système des deux côtés de la Chambre.

Je suis d'accord avec M. Duceppe en ce qui concerne la discipline de parti face à la position des électeurs. Je veux parler un peu plus de la question de la démocratie directe et de la révocation. D'après mon expérience de la politique, il faut des électeurs plus avertis et informés.

N'allons-nous pas créer un système quasi élitiste en ce sens que certains comprendront les divers mécanismes, parce qu'il faudra y initier la population?

Il faudra plus de «paperasse», si je peux m'exprimer ainsi, en ce sens que les bureaux d'élection devront être plus complexes à cause des mécanismes qu'ils utiliseront aussi pour compter les votes ou les résultats des différents référendums.

Une bonne partie de la population est analphabète et ne sait ni lire ni écrire. Il faudrait aussi mettre en oeuvre d'autres mesures. Beaucoup de gens ne savent même pas comment faire inscrire leur nom sur la liste électorale. J'ai vécu cette expérience au cours des dernières élections. D'autres collègues des deux côtés de la Chambre l'ont vécue, et vous aussi, j'en suis sûre.

[Texte]

**Mr. Manning:** I hear the problem you're raising. My own view has been that these mechanisms would do a lot to address the very problem you're raising. A properly conducted referendum campaign, for example, should have, and some countries have laws that try to ensure that it has, a whole educational dimension to it, even provision for the formation of committees to present both sides of the issue and funds to make sure that's done. It seems to me these direct democracy measures can be used as this educational mechanism to, first, get more people involved in the process, to let them know that they have a chance to influence it, and second, to provide information to them. It's when your exercise of democracy comes down to just one act of marking an X on a ballot every four or five years: that system seems to me to have a minimal capacity to stimulate the interest in the first place and to provide participation.

So it's my expectation that if we did more of these direct democracy things, they would address that, they would provide more political education. One suggestion we made during the election campaign that got a lot of interest was a national referendum ballot in conjunction with federal elections. You'd get two ballots instead of one: on one you'd express yourself on these issues, on the other you'd elect your MP.

We also proposed that you would have a youth referendum at the same time, for 14-to 18-year-olds. It would be non-binding. It would be a public education exercise, where you'd encourage younger people. We got a good response from this at the schools and from social studies teachers, that they'd develop a referendum ballot for themselves. It wouldn't be binding, but it would be instructive to politicians to see what the next generation would say. You'd let them set up their own polls at their schools, just like an election, and participate in an election of sorts, in that 14-year-old to 18-year-old age category before they become eligible to vote. I think that type of mechanism would have enormous educational value and would therefore address the problem you're raising.

**Mrs. Bakopanos:** Your party is concerned about added costs. Do you not see that in terms of implementing direct democracy referendums there would be added costs to the electoral system, both human and financial?

**Mr. Manning:** Yes. One of the reasons of course we suggest having this national referendum ballot in conjunction with your elections is to minimize costs. On this idea of a youth referendum, the few people we talked to about it thought you could almost make that self-financing. There'd be such interest in that at the school board and at the corporate level you could get the funding for it other places than from the public purse.

But there is another factor on cost. This public cynicism and skepticism about the political process, their feeling that they can't influence Parliament or the legislatures, that it's them making the decisions, not us, I think there's an enormous cost associated with that, and the cost comes when you go to implement government projects. Sure, you can ram anything through a parliament or legislature where you have a majority of the seats, but if you're not carrying the judgment of the

[Traduction]

**M. Manning:** Je comprends ce que vous dites. Ces mécanismes feraient beaucoup pour régler le problème même que vous soulevez. Une campagne référendaire exécutée comme il se doit devrait comporter tout un volet d'information et certains pays ont des lois à cette fin. Il faudrait même prévoir la création de comités chargés d'exposer les deux côtés de la question, ainsi que les budgets nécessaires. Ces mesures de démocratie directe pourraient servir de moyen d'information tout d'abord pour amener les gens à participer en plus grands nombres au processus, pour leur faire savoir qu'ils ont une chance d'influer sur celui-ci et, ensuite, pour leur fournir de l'information. C'est lorsque l'exercice de la démocratie se résume au seul fait d'inscrire un X sur un bulletin aux quatre ou cinq ans que le système me semble à peine capable d'abord de stimuler l'intérêt de la population et ensuite de l'inciter à participer.

Si nous utilisions davantage de mesures de démocratie directe, cela aiderait à régler le problème et à éduquer davantage la population sur le plan politique. Au cours de la campagne électorale, nous avons présenté une suggestion qui a suscité beaucoup d'intérêt en proposant d'organiser un référendum national en même temps que les élections fédérales. Les électeurs auraient deux bulletins à remplir au lieu d'un: sur le premier, ils s'exprimeraient au sujet des questions en cause et sur le deuxième, ils éliraient leur député.

Nous avons aussi proposé de tenir en même temps, à l'intention des 14 à 18 ans, un référendum jeunesse qui ne lierait personne. Ce serait un exercice d'éducation du public qui encouragerait les jeunes à agir. Les écoles et les professeurs d'études sociales ont très bien réagi en disant qu'ils mettraient au point un bulletin de vote référendaire pour eux-mêmes. Le vote ne lierait personne, mais il aiderait les politiciens à voir ce que pense la prochaine génération. On laisserait les jeunes établir leurs bureaux de vote à leurs écoles, tout comme dans le cas d'une élection, et les 14 à 18 ans pourraient participer en quelque sorte à une élection avant d'avoir l'âge de voter. Un tel mécanisme aurait une valeur éducative énorme et aiderait donc à régler le problème que vous soulevez.

**Mme Bakopanos:** Les coûts supplémentaires préoccupent votre parti. L'exécution de référendums démocratiques directs n'augmenterait-elle pas les coûts humains et financiers du système électoral?

**M. Manning:** Oui. Si nous proposons de tenir ce référendum national en même temps que les élections, c'est notamment pour réduire les coûts au minimum. Quant à l'idée d'un référendum jeunesse, les quelques personnes à qui nous en avons parlé croyaient que le référendum pourrait presque s'autofinancer. L'intérêt serait tel au niveau des conseils scolaires et des entreprises que l'on pourrait obtenir le financement nécessaire d'ailleurs que du trésor public.

Il y a toutefois un autre facteur au sujet des coûts. Le cynisme et le scepticisme du public face au processus politique, le sentiment qu'il a de n'avoir aucun pouvoir sur le Parlement ou les assemblées législatives, que ce sont eux qui prennent les décisions, entraînent des coûts énormes lorsque vient le temps de mettre en oeuvre des projets de l'État. Bien sûr, un parti majoritaire peut imposer n'importe quelle mesure au Parlement ou à une assemblée législative, mais si le public n'est pas

[Text]

public, you go out and try to implement that. You have enormous resistance every step along the way, to the extent that more direct democracy and freer voting in Parliament develops the consensus, the public support for the action that's eventually taken. I think it reduces your implementation cost, and I'll bet you the savings through reducing your implementation cost, the real savings, would vastly outweigh any additional direct cost for involving the public more.

**Mrs. Bakopanos:** Do I have time for a third question?

**The Chairman:** Go ahead.

**Mrs. Bakopanos:** If there are others, I'll come back.

**The Chairman:** No, go ahead.

**Mrs. Bakopanos:** I'd like to have your opinion again on the recall mechanism. It's something that's really of interest I think to a lot of the witnesses we have had before this committee.

[Translation]

d'accord, la mise en oeuvre des mesures en cause suscite une résistance énorme à toutes les étapes. Une démocratie plus directe et un vote plus libre au Parlement permettent de dégager le consensus et d'amener le public à appuyer les mesures qui finissent par être prises. Cela réduit les coûts de mise en oeuvre et je parie que les économies réelles réalisées par la réduction des coûts de mise en oeuvre seraient beaucoup plus importantes que tous les coûts directs de participation accrue du public.

**Mme Bakopanos:** Ai-je le temps pour une troisième question?

**Le président:** Allez-y.

**Mme Bakopanos:** Si d'autres députés veulent en poser, je reviendrai plus tard.

**Le président:** Non, allez-y.

**M. Bakopanos:** J'aimerais savoir ce que vous pensez du mécanisme de révocation qui intéresse vraiment une foule de témoins que nous avons déjà entendus.

• 1120

Personally, considering that there is so much cynicism about the whole political process and about the credibility of parliamentarians, if recall did exist, in my opinion—I hate to say this, but I'm going to say it anyway—the calibre or the type of candidate the political parties would be attracting would be hesitant to enter into the costs, both personal and financial, involved in becoming a member of Parliament. There would be less qualified people.

I'll qualify that also. I mean "less qualified" people in this sense. Take, as an example, a lawyer who is tops in his field. He would be hesitant then to enter politics and be at the mercy—and I'll call it that too—of an electorate that is very volatile in terms of certain issues.

You are laughing. I'll call them accountants instead of lawyers.

**Mr. Gagliano (Saint-Léonard):** Lawyers are always a bad example.

**Mrs. Bakopanos:** I know, there are so many of us in Parliament. What can I say? There are a few.

**A voice:** That's why we're having so much trouble.

**Mrs. Bakopanos:** I'll use accountants. It doesn't matter. I think it would lead to certain people hesitating even more to put forth their names and to run as members of Parliament.

**Mr. Manning:** I hear what you're saying. Whether recall would have that effect would first of all depend on how the recall mechanism itself was designed. If it was so poorly designed that it could be just used to allow every interest group to take a run at whoever and whenever, then it could very well have that effect and it would be destabilizing to the system.

We're not advocating, of course, that type of recall at all. We're advocating something that would have a number of safeguards built into it. One safeguard would be fairly high threshold levels. You'd have to get large numbers of signatures. We've said 50%—plus—one of the number of voters who voted in the last election. You set high threshold levels so that this can't be used frivolously.

Comme le processus politique et la crédibilité des parlementaires suscitent tellement de cynisme, si la révocation existait—je déteste le dire, mais je le dis de toute façon—les candidats que les partis politiques attireraient hésiteraient à assumer ce qu'il en coûte personnellement et financièrement pour se faire élire au Parlement. Les candidats seraient de moins fort calibre.

Je précise: je veux dire «de moins fort calibre» en ce sens. Prenons l'avocat qui est au sommet de sa profession. Il hésiterait à se lancer en politique et à se mettre à la merci—vraiment—d'électeurs très volatils à l'égard de certaines questions.

Vous riez. Je vais parler de comptables au lieu d'avocats.

**M. Gagliano (Saint-Léonard):** Les avocats sont toujours un mauvais exemple.

**Mme Bakopanos:** Je sais, nous sommes tellement nombreux au Parlement. Je n'y peux rien. Il y en a quelques-uns.

**Une voix:** C'est pourquoi nous avons tellement de problèmes.

**Mme Bakopanos:** Je vais utiliser les comptables comme exemple. Cela n'a pas d'importance. Certains hésiteraient encore plus à se présenter comme députés.

**M. Manning:** Je comprends. Quant à savoir si la révocation aurait un tel effet, tout dépendrait d'abord du mécanisme même de révocation. S'il est assez mal conçu pour permettre à tous les groupes d'intérêt de s'en prendre à qui leur plaît quand cela leur plaît, la révocation pourrait alors très bien avoir cet effet et déstabiliser le système.

Nous ne préconisons bien entendu pas un tel système de révocation. Nous préconisons un système comportant un certain nombre de mesures de sauvegarde, dont des seuils assez élevés. Il faudrait réunir de nombreuses signatures. Nous avons parlé de 50 p. 100 plus un des électeurs qui ont voté au cours des dernières élections. Il faut fixer des seuils élevés pour éviter qu'on utilise le mécanisme pour des riens.

**[Texte]**

Secondly, we've proposed that there be time limits, except in exceptional circumstances where maybe a member has misled his electors. You couldn't use this mechanism until 18 months after an election, so that the losing parties can't just gang up and start a recall petition the next day.

The third thing we've said is that this mechanism could only be used once per term in a riding, so it couldn't be used by interest groups to continuously harass a member. I think you could design safeguards to prevent the abuse of it, which would have the effect you're talking about.

The more positive side is that I think if you want people to trust you, you have to trust them. This has been my experience. If politicians say they are prepared to put their political lives in the hands of the public through this mechanism, I think we would be surprised at the reaction that would come back from the public.

You don't want to have to use recall at all. It's the threat of recall that you want. It's sort of like recalling cars. If you made them right in the first place, you wouldn't have to recall.

I think we'd be surprised at the response if we said to the public that we were prepared to represent them and if they didn't think we were doing a job, or we couldn't, we'd actually give them a mechanism, although a complex mechanism, to fire us. If we did that, we would get a response back, if it was done right, that would make it worth doing and you'd increase the trust rather than reduce it.

The only way to find out is to try it.

**Mrs. Bakopanos:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Hermanson, over to you.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Thank you, Mr. Chairman.

Several of the things I wanted to touch on have already been touched on. I want to slip back to discussing free votes and perhaps you may have other comments further than what you've made already.

I was going to note that free votes are often an escape hatch. You mentioned a minority government, but even majority governments might use them when they seem to be on the losing end of a very contentious issue. We saw that just recently in the provincial legislature here in Ontario, where the NDP offered a free vote when it became fairly apparent that they were likely to lose the vote on, in this instance a moral issue, same-sex benefits.

The other thing I'd like you to comment on is the whole concern of moral issues. The conventional thought of free votes on moral issues is that members do vote their own consciences and you did relate briefly to that. Would you recommend that members vote their own consciences on moral issues, or do you think it's possible for them to vote for constituents?

**[Traduction]**

Deuxièmement, nous avons proposé des limites, sauf dans des circonstances exceptionnelles où un député peut avoir trompé ses électeurs. On ne pourrait utiliser ce mécanisme que 18 mois après une élection afin d'éviter que les partis qui ont perdu ne se donnent la main pour lancer une pétition de révocation dès le lendemain.

Troisièmement, ce mécanisme ne pourrait servir qu'une fois par mandat dans une circonscription afin d'éviter que des groupes d'intérêt puissent s'en servir pour harceler constamment un député. On pourrait concevoir des mesures de sauvegarde afin de prévenir les abus, ce qui aurait l'effet dont vous parlez.

L'aspect le plus positif à tout cela, c'est que si nous voulons que la population ait confiance en nous, il faut lui faire confiance. C'est ce que m'indique mon expérience. Si les politiciens affirment qu'ils sont disposés à laisser ainsi leur vie politique entre les mains du public, les réactions du public les étonneraient.

La population ne veut pas du tout avoir à utiliser la révocation. C'est la possibilité de l'utiliser qu'elle veut. C'est un peu comme les rappels d'automobiles. Si on les construisait comme il faut du premier coup, il ne serait pas nécessaire de les rappeler.

Si nous disions au public que nous sommes disposés à le représenter et que s'il pense que nous ne livrons pas la marchandise, nous lui donnerons en réalité un moyen, même complexe, de nous congédier, sa réaction nous étonnerait. Si nous procédions ainsi et si le système était bien conçu, nous obtiendrions une réponse qui rendrait l'exercice valable. La confiance augmenterait au lieu de diminuer.

La seule façon de le savoir, c'est d'essayer.

**Mme Bakopanos:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Hermanson, à votre tour.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Merci, monsieur le président.

On a déjà abordé plusieurs questions dont je voulais parler. Je veux revenir au vote libre et vous avez peut-être d'autres commentaires à ce sujet.

J'allais souligner que les votes libres sont souvent une voie de sauvetage. Vous avez parlé de gouvernements minoritaires, mais même les gouvernements majoritaires pourraient y avoir recours lorsqu'ils semblent sur le point de perdre à l'égard d'une question très litigieuse. Cela s'est passé récemment à l'assemblée législative de l'Ontario où le NPD a offert de tenir un vote libre lorsqu'il est devenu assez évident qu'il risquait de perdre le vote sur une question d'ordre moral, soit les avantages aux partenaires du même sexe.

J'aimerais aussi entendre ce que vous avez à dire au sujet des questions d'ordre moral. Selon l'école de pensée classique à l'égard des votes libres sur les questions d'ordre moral, les députés votent selon leur propre conscience et vous en avez parlé brièvement. Recommanderiez-vous que les députés votent selon leur conscience sur des questions d'ordre moral ou croyez-vous qu'ils puissent voter au nom de leurs électeurs?

[Text]

[Translation]

• 1125

I know what Reform has been saying, that they should actually vote according to their constituents' conscience. How do you justify a member voting against their own conscience if their constituents' conscience seems to be corporately different from their own? I think that needs to be elaborated on a little bit more.

**Mr. Manning:** Let me deal with the second point first. I think it comes back again to this view on representation as to who and what you are representing when you stand and speak and vote in the legislature of Parliament.

If you honestly believe you're representing your views and your beliefs and your position, first and foremost—say, on a moral issue—then to vote any way other than what you believe would be a violation of your conscience.

If you believe your even higher obligation is to represent the views of your constituents, who also have consciences and moral obligations on that issue, even if their position differs from yours, I don't see that as a violation of your own conscience. The way you discharge your own conscience to those electors is to tell them what your position is and what your beliefs are and to try to persuade 51% of them that's what they ought to do. That's how you discharge your moral obligation.

I think a lot of it comes back, though, to this concept of who and what you are representing when you stand up and vote.

On your first point, that there's a danger with the freer votes going to the extreme where politicians are just neutral figures, where we come into the room and say we don't care what you do or what you think, so let's just count the noses and get it over with, if we go to that extreme, we'll have gone to another extreme that's as bad as the disciplined one.

Mind you, we should try to strike a dynamic balance. I go to the electors and say that I'm prepared to vote their wishes if it's their wishes. You say to the House we're prepared to abide by your majority decision if it's different from our own. Having said that, you don't just sit back and say to have it out and let me know when you're finished.

You enter in. You say you have principles and a platform. You say, this is our best judgment on what should be done. You try to persuade 51% of the House, if it's the House, or 51% of your electors, that this is what we ought to do.

It's been my experience...and I know there are political people here who are more experienced than I. I'm surprised when you say to people you're prepared to defer to their judgment the number of times they will defer to yours. They expect you to have some leadership role in it. You're the one who's been studying it, looking at it, and seeing what other people are doing. If they think you will defer to their judgment, a lot of times they will end up deferring to yours, but they want to have the chance to have their will prevail.

Again, I guess it's a matter of balancing these three perspectives.

Je sais que les membres du Parti réformiste ont affirmé qu'ils devraient en fait voter selon la conscience de leurs électeurs. Comment justifier qu'un député vote contre sa propre conscience si la conscience collective de ses électeurs semble différente? Il faut préciser un peu.

**M. Manning:** Permettez-moi de commencer par le deuxième point. On revient encore à l'école de pensée sur la représentation: qui et quoi représentez-vous lorsque vous prenez la parole au Parlement?

Si vous croyez honnêtement que vous représentez vos croyances d'abord et avant tout—au sujet d'une question d'ordre moral, par exemple—vous voteriez alors contre votre conscience en votant autrement.

Si vous croyez que vous devez avant tout représenter vos électeurs qui ont aussi une conscience et des obligations morales à l'égard de la question en cause, même si leur position diffère de la vôtre, je ne crois pas que vous voteriez contre votre propre conscience. Pour vous acquitter de votre devoir envers vos électeurs, il suffit de leur dire ce que vous pensez et croyez et d'essayer de persuader 51 p. 100 d'entre eux de se ranger à votre avis. Voilà comment vous acquitter de votre obligation morale.

Une grande partie de cette question revient au concept des personnes et des positions que vous représentez lorsque vous votez.

Quant à votre premier point, soit qu'il est dangereux, avec les votes libres, d'aller jusqu'à l'extrême où les politiciens sont tout simplement neutres, où nous nous présentons à la Chambre en disant que ce qu'il s'y fait ou dit ne nous intéresse pas, qu'il faut voter au plus vite et en terminer le plus rapidement possible, si nous allons jusque là, nous nous serons rendus à un autre extrême aussi mauvais que celui de la discipline de parti.

Il faudrait essayer de parvenir à un équilibre dynamique. Je dis aux électeurs que je suis disposé à voter selon leurs désirs si c'est ce qu'ils veulent. Vous dites à la Chambre que nous sommes disposés à respecter sa décision majoritaire si elle est différente de la nôtre. Cela dit, vous ne vous contentez pas de vous asseoir, de laisser le champ libre aux autres et de demander qu'on vous prévienne quand ce sera fini.

Vous vous présentez en affirmant que vous avez des principes et un programme. Vous dites que voici ce qu'il faudrait faire, selon vous. Vous essayez de persuader 51 p. 100 de la Chambre, s'il s'agit de la Chambre, ou 51 p. 100 de vos électeurs que c'est ce qu'il faut faire.

Mon expérience m'a démontré... et je sais qu'il y a ici des politiciens beaucoup plus chevronnés que moi. Lorsqu'on dit aux gens que l'on est prêt à s'en remettre à leur jugement, le nombre de fois qu'ils font de même m'étonne. Ils s'attendent à ce que vous agissiez en chef de file. C'est vous qui avez étudié la question et qui savez ce que font les autres. Si vos électeurs croient que vous vous en remettrez à leur jugement, ils finiront par s'en remettre souvent au vôtre, mais ils veulent avoir la chance d'imposer leur volonté.

Là encore, il s'agit d'établir un équilibre entre ces trois perspectives.

[Texte]

[Traduction]

**Mr. Hermanson:** Here's another thought; it's more of a technical issue. With free votes in the past, we've often seen the government put forward legislation dealing with moral issues and announcing a free vote except for cabinet. They expect cabinet to support the legislative agenda of the government. Do you think there's credibility or justification in forcing cabinet to go with the government's agenda rather than voting freely?

**Mr. Manning:** I do think there has to be more solidarity from cabinet on voting, particularly on government-sponsored measures, than from average members. But even there, I would like to see the voting relaxed to some extent, where it's not some unpardonable sin for some minister from time to time to say he or she can't go along with that and to vote differently.

I do think, because the ministers have a collective responsibility for government programs, you can't have the same freedom and diversity there that you have among average members, but I'd like to see some relaxation of it. Again, I think it would enhance the credibility of cabinets. There are strong people here with strong convictions; they don't agree 100% of the time on 100% of the issues. That's a political and legal fiction. Some demonstration that there's room for variety there, I think, could be tolerated.

**Mr. Hermanson:** I have one more observation, and you may want to comment on it.

I would expect that when you're talking about the freedom to vote according to your constituents' wishes, that would also apply to committees as well. I know there's been a move to make the work in committees more meaningful. I also know that some of our own members in committee are finding that members, particularly government members, would speak in favour of positions other than that in the legislation. They will speak in favour of amendments or motions and then turn around and vote against the very motions they have spoken in favour of. Would you say that the confidence convention shouldn't apply to committee work as well?

• 1130

**Mr. Manning:** If you're going to change this to create greater freedom, I think you have to do it throughout the whole system. I do think it would do wonders to making the committee work more meaningful.

I've shared this with other members and with members of other committees. I'd like to see this breaking new ground on the consideration of estimates by committees. If just one committee somewhere in this Parliament would reduce the estimates by even \$1 this year, and have that carry through Parliament and demonstrate that Parliament can put downward pressure on public spending, I think that'd be a great step in the right direction. But again, it's subject to this discipline and confidence convention, which would have to be removed first.

**Mr. Gagliano:** Mr. Manning, you said it wouldn't take a change of rules in the House, but that a statement of non-confidence would suffice. I disagree with you. I don't think it's that simple. We have an adversarial chamber system, not a

**M. Hermanson:** Voici une autre idée, plus technique. Pour ce qui est des votes libres, nous avons souvent vu dans le passé le gouvernement présenter des mesures législatives portant sur des questions d'ordre moral et annoncer que le vote serait libre, sauf pour les membres du Cabinet. Le gouvernement s'attend à ce que le Cabinet appuie son programme législatif. Croyez-vous qu'il soit crédible ou justifié de forcer les membres du Cabinet à appuyer le programme du gouvernement au lieu de les laisser voter librement?

**M. Manning:** Je crois vraiment que les membres du Cabinet doivent faire preuve d'une plus grande solidarité que les députés ordinaires lorsqu'ils votent, surtout sur des mesures du gouvernement. Même là, j'aimerais que le vote soit un peu plus libre et qu'il ne soit pas impardonnable pour un ministre de dire de temps à autre qu'il ne peut se conformer à la discipline de parti et de voter différemment.

Comme les ministres ont une responsabilité collective envers les programmes du gouvernement, je crois vraiment qu'ils ne peuvent avoir autant de liberté et de marge de manœuvre que les simples députés, mais j'aimerais qu'on relâche un peu la discipline de parti. Je crois que cela rehausserait la crédibilité des cabinets. Il y a à la Chambre des gens forts qui ont des convictions profondes. Ils ne sont pas toujours d'accord sur toutes les questions. C'est de la fiction politique et juridique. On pourrait tolérer un peu de variété, à mon avis.

**M. Hermanson:** J'ai une autre observation et vous voudrez peut-être y répondre.

Lorsque vous parlez de la liberté de voter selon les désirs de vos électeurs, je m'attends à ce que cela s'applique aux comités aussi. Je sais que l'on cherche à donner plus d'importance au travail des comités. Je sais aussi que certains de nos députés en comité constatent que d'autres députés, et en particulier des députés ministériels, défendent des positions autres que celle que prévoit la mesure législative à l'étude. Ils se prononcent en faveur d'amendements ou de motions et votent ensuite contre les motions mêmes qu'ils ont défendues. Diriez-vous que la convention relative à la confiance ne devrait pas s'appliquer aux comités non plus?

**Mr. Manning:** Si l'on met en oeuvre des changements pour donner davantage de liberté aux députés, il faut changer tout le système. Cela produira des miracles si l'on veut donner plus d'importance au travail des comités.

J'en ai parlé à d'autres députés et à des membres d'autres comités. J'aimerais qu'on innove pour l'étude des budgets des dépenses aux comités. Si un seul comité du Parlement réussissait à réduire un budget même de 1\$ seulement cette année, à faire adopter la réduction et à démontrer ainsi que le Parlement peut réduire les dépenses publiques, ce sera un grand pas dans la bonne voie. Là encore, la question est assujettie à la discipline de parti et à la convention sur la confiance qu'il faudrait d'abord supprimer.

**M. Gagliano:** Monsieur Manning, vous avez dit qu'il ne serait pas nécessaire de modifier le Règlement de la Chambre, mais qu'une déclaration de censure suffirait. Je ne suis pas d'accord avec vous. Ce n'est pas aussi simple que cela. Nous

## [Text]

congressional system. We sit facing each other. Is not just an architectural caprice, it is our system. Second, we have an executive that is accountable to the House and comes to the House, and we have a Question Period every day.

Cabinet and the House are meeting at the same time this morning. Even though all the ministers were in the cabinet meeting, we had to call two ministers to come down to the House because we cannot move legislation. We need two ministers to move it—one to move it and the other one to second it.

The House and the executive are together, not separate as in the U.S. So our system is not that easy, and the same things apply to legislation. The old system is subject to that. It will soon be 10 years that I've been in this place. Free votes have been always a subject in this committee and other committees previous to this one.

It's not as simple as it sounds. Nobody mentioned that in this system, we have a mechanism that permits members to do the presentation that you're talking about. Unfortunately, that mechanism is not open to the public.

I think you would agree with me that they are very interesting debates by individual members going into caucus. Because of this executive system, once the debates are gone, we have to work with the executive because it's tied to the House.

In the past 10 years—and I would like your comment on this—I believe the House and this committee have made great progress since introducing the private members' hour. I think the purpose of that hour was to separate it from government business. Those are free votes. I stated in the House that as a whip, I consider those votes free votes.

Not long ago the Bloc had a motion on the speed train, and some of our members voted with that motion. The way the Speaker takes the votes is different from when it is the government or...

I share some of your concern. We can work toward a goal. If I understand you correctly, you don't want us to go totally to free votes. You're looking for a balance. Right now the system allows that members' hour, which could be a vehicle for the future. But my disappointment in the system is that nobody, including your party, is using it. So in all the free votes we had, the members' motions, I didn't see any of your members voting differently.

I think that vehicle could lead in the future. When the McGrath committee and other committees started Parliamentary reform, I think that was the way we'd do free votes without changing the old system. The members can put a motion, they can put a bill and it can be debated. Yesterday we passed, for example, the amendment with regard to the Auditor General. We didn't even have to quarrel about it. We were in agreement. We just went to second reading in committee.

## [Translation]

avons un régime parlementaire fondé sur la confrontation et non un système de congrès. Si les partis se font face, ce n'est pas seulement par caprice architectural: c'est ainsi que fonctionne le régime. Deuxièmement, nous avons un exécutif qui doit rendre compte à la Chambre, qui se présente à la Chambre et qui participe à une période de questions tous les jours.

Le Cabinet et la Chambre siègent en même temps ce matin. Même si tous les ministres étaient à la réunion du Cabinet, nous avons dû demander à deux d'entre eux de se présenter à la Chambre parce les députés ne peuvent présenter de mesures législatives. Il nous faut deux ministres pour présenter une mesure législative, un pour la proposer et l'autre pour l'appuyer.

La Chambre et l'exécutif ne font qu'un et ne sont pas distincts comme aux États-Unis. Notre régime n'est donc pas si simple et la même chose s'applique dans le cas de mesures législatives. L'ancien système est assujetti à cela. Je suis ici depuis bientôt 10 ans. Il a toujours été question de vote libre au comité et à d'autres avant celui-ci.

Ce n'est pas aussi simple qu'il en a l'air. Personne n'a dit que le système actuel permet aux députés de présenter les mesures dont vous parlez, mais ce mécanisme n'est malheureusement pas ouvert au public.

Vous reconnaîtrez avec moi que les députés participent à des débats très intéressants au caucus. À cause de notre régime, lorsque les débats sont terminés, nous devons collaborer avec l'exécutif parce que celui-ci est lié à la Chambre.

Au cours des 10 dernières années—and j'aimerais savoir ce que vous en pensez—je crois que la Chambre et le comité ont fait d'énormes progrès depuis la mise en oeuvre de l'heure réservée aux initiatives parlementaires. Je crois qu'on voulait ainsi distinguer les initiatives parlementaires des affaires du gouvernement. Les votes sont libres dans ce cas. J'ai dit à la Chambre que, comme whip, je considère que ces votes sont des votes libres.

Le Bloc a présenté récemment une motion sur le TGV et certains de nos députés ont voté en faveur de la motion. Le président consigne les votes différemment de ce qui se passe lorsqu'il s'agit du gouvernement ou...

Je suis d'accord avec vous jusqu'à un certain point. Nous pouvons essayer d'atteindre un but. Si je vous ai bien compris, vous ne voulez pas que nous passions entièrement aux votes libres. Vous recherchez l'équilibre. À l'heure actuelle, le système réserve une heure aux initiatives parlementaires, ce qui pourrait être une solution. Or, ce qui me déçoit du système, c'est que personne, y compris votre parti, ne l'utilise. C'est pourquoi au cours de tous les votes libres qu'il y a eu sur les motions des députés, je n'ai vu aucun de vos députés enfreindre la discipline de parti.

Je crois que cela pourrait être la solution. Lorsque le comité McGrath et d'autres comités ont amorcé la réforme parlementaire, c'est ainsi, sauf erreur, que nous voulions voter librement sans modifier l'ancien système. Les députés peuvent présenter une motion ou un projet de loi qui peuvent faire l'objet d'un débat. Hier, par exemple, nous avons adopté l'amendement relatif au vérificateur général. Il n'y a même pas eu de divergence de vues à ce sujet. Nous étions d'accord. Nous

## [Texte]

Yesterday it was passed at third reading. That's a free vote. There are free votes. I think maybe we need more.

But the rules are there, and the system is there that provides for us to exercise that. We can show the public. You're saying the public wants to see. I think there is one hour every day in the House where if we encourage and we show there are free votes, maybe in the future we could have... Otherwise, we have to completely change the system. We have an adversarial chamber, a confidence chamber with an executive that is accountable to the House, which creates the problem of arriving at what you suggest. But I think that mechanism, the private members' hour, could help us slowly but progressively.

**Mr. Manning:** Mr. Chairman, on your latter point, I don't disagree that you can move towards freer voting by expanding and extending the current approaches taken of private members' bills. If that's another route to getting there, I wouldn't disagree with that. I think what's important is that the public see this as a move toward their views being expressed and voted in Parliament. If you can get there by that route, then certainly we should try that.

The second point I'd make is that it is true that we provide all this room for variation in caucus, but of course the great difficulty with that is that it isn't visible to the public and therefore the public—it doesn't enhance their confidence in the system. A member can say, I fought for that tooth and nail in the caucus, but they have to take the member's word for it because it's not visible. The better thing about freer voting in the actual chamber is they can actually see their member not only talking in a certain direction but voting in a direction, if it goes that way.

There are two other points I'd make on your view that the structure of the system and the way it differs from the congressional system makes this free voting difficult. That is true, but it's exactly the same structure, it's exactly the same adversarial situation in minority government situations when freer voting becomes somehow more possible and expedient. So while the structure does provide some impediments, it seems that we can always go farther towards free voting when it's in the interest of the government in a minority situation than we can in a majority situation, with exactly the same structure.

This is my last point. Often you will get asked at public meetings where the precedents are for some of these things. Are there other chambers where it's working better? You can refer to some alternatives, but where I think we're going to see a precedent for making some of these reforms work, if we aren't careful, is in some of these newly emerging democracies.

Mr. Duceppe and Mr. Milliken and I made a presentation to that seminar held a couple of weeks ago with the newly emerging democratic representatives from eastern Europe. They were all very polite to us, but if the subject had got onto, for example, democratic constitution-making, if they had asked us how one democratizes a constitution, not only could we not have said anything to them, we would have had to go over to their countries to find out how to do it.

## [Traduction]

sommes tout simplement passés à la deuxième lecture au comité. L'amendement a été adopté en troisième lecture hier. C'est un vote libre. Il y en a, des votes libres, et il nous en faut peut-être plus.

Le Règlement existe toutefois et le système nous permet d'exercer notre droit. Nous pouvons le montrer au public. Vous dites que le public veut voir. Il y a à la Chambre une heure chaque jour au cours de laquelle, si nous encourageons les votes libres et montrons qu'il y en a, nous pourrions peut-être avoir à l'avenir... Sinon, il faut modifier complètement le système. Nous avons un régime de confrontation et de confiance où l'exécutif doit rendre compte à la Chambre, et c'est pourquoi il est difficile d'arriver à ce que vous proposez. Ce mécanisme, soit l'heure réservée aux initiatives parlementaires, pourrait toutefois nous aider lentement mais graduellement.

**M. Manning:** Monsieur le président, au sujet de ce que vous venez de dire, je ne conteste pas qu'il est possible d'évoluer vers une plus grande liberté en étendant les stratégies suivies actuellement à l'égard des projets de loi émanant des députés. Si c'est une autre façon de parvenir au but, je n'aurais rien contre. Ce qui importe, c'est que le public considère qu'il s'agit d'une façon de s'exprimer et de voter au Parlement. Si l'on peut procéder ainsi pour parvenir au but, il faudrait certainement essayer.

Deuxièmement, il est vrai qu'il y a toute cette marge de manœuvre au caucus, mais le grand problème, c'est bien entendu qu'elle est invisible pour le public dont cela n'améliore pas la confiance envers le système. Un député peut dire qu'il a fait des pieds et des mains pour défendre une question au caucus, mais il faut le croire sur parole parce que son intervention est invisible. Le plus grand avantage qu'offre la libéralisation des votes à la Chambre même, c'est que les électeurs peuvent voir leurs députés non seulement prendre position, mais voter aussi.

Il y a deux autres points que je veux faire valoir au sujet de ce que vous dites en affirmant que le vote libre est difficile à instaurer à cause de la structure du système et des différences par rapport au système de congrès. C'est vrai, mais la situation de confrontation est exactement la même lorsque le gouvernement est minoritaire et qu'un vote libre devient en quelque sorte plus possible et commode. La structure comporte certes des obstacles, mais il semble toujours possible d'aller plus loin dans la voie du vote libre lorsque le gouvernement est minoritaire que lorsqu'il est majoritaire, même si la structure est exactement la même.

Voici mon dernier point. On demande souvent au cours de réunions publiques où sont les précédents à cet égard. Y a-t-il d'autres chambres où cela fonctionne mieux? On peut se reporter à certaines solutions de rechange, mais là où certaines de ces réformes fonctionneront et créeront des précédents, si nous ne sommes pas prudents, ce sera dans certaines des nouvelles démocraties.

M. Duceppe, M. Milliken et moi-même avons présenté un exposé au séminaire organisé il y a deux ou trois semaines avec des représentants des nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est. Ils ont été très polis avec nous, mais si l'on avait abordé, par exemple, l'établissement de constitutions démocratiques, s'ils nous avaient demandé comment démocratiser une constitution, non seulement nous n'aurions pas pu leur répondre, mais il nous aurait fallu nous rendre chez eux apprendre comment nous y prendre.

## [Text]

Most of those countries have had constitutional conventions, democratically elected constitutional conventions to create their constitutions. Most of them have gone through full-blown constitutional referenda. I think we're going to see some of these inventing these new processes. They won't be coming from the old democracies. They're going to start being experimented with and pioneered in some of the new ones. I'd just like to make sure that Canada is in the forefront.

## [Translation]

La plupart de ces pays ont eu des assemblées constitutionnelles élues démocratiquement et chargées d'établir leur constitution. La plupart de ces pays ont vécu des référendums constitutionnels complets. Certains d'entre eux inventeront de nouvelles façons de procéder. L'innovation ne viendra pas des anciennes démocraties. C'est dans les nouvelles démocraties que l'on fera l'essai de mesures novatrices. J'aimerais simplement que le Canada soit à l'avant-garde.

• 1140

I see the wheels turning, Dr. McWhinney, on this subject. But if democracy is developing some of these new techniques, I'd like to see us at the forefront, not just waiting for some older legislature of parliament to do some of these things.

**Mr. Gagliano:** For example, if we want more free votes I believe we should give more tools to members of Parliament to definitely be alone. At the moment, if they want freedom they can develop their own positions and thinking and can arrive at a conclusion.

For example, we have a system in the House by which we allow research budgets. We don't give research budgets to individual members; we give them to recognized parties. So this system is something we'll have to debate and see exactly how we do that. The moment we announce that we have this policy of free votes I'm sure the lobbying movement—even though some lobbyists already exist—will then will be more efficient, as it is in the United States, and will be lobbying more.

I think members have to be prepared to answer and to make sure they are not taken. We don't want party discipline, but we might be disciplined indirectly by other groups, which do not necessarily represent the majority of our constituencies.

Sometimes a member comes to me and tells me that on an issue he has, in his riding, received so many letters and so many calls. When I ask how many calls he got, he tells me three. When I ask how many letters he has received, he tells me five. Our average riding is about 90,000 people. So I have a lot of concern about direct democracy and free votes.

I would like you to address the cost. You mentioned before, in response to my colleague's question, that we could get financing from local groups or other sources. I wasn't clear on that. We could have a system of referendum in each riding by which we could ask opinions and everybody can call or write to us, but there is a cost. I would like you to talk about the cost.

**Mr. Manning:** As I said earlier, I think there is a direct cost to this direct democracy and these measures that has to be calculated. But I do think you have to look at the benefit side. I think we're paying a huge price for this alienation of so much of the public from the Parliament and the decisions it makes.

Il y a des progrès, monsieur McWhinney. Si la démocratie met au point certaines de ces nouvelles techniques, j'aimerais que nous soyons à l'avant-garde et que nous n'attendions pas simplement qu'une assemblée législative plus ancienne présente de telles innovations.

**M. Gagliano:** Par exemple, si nous voulons qu'il y ait plus de votes libres, il faudrait donner d'autres outils aux députés pour leur permettre d'agir seuls. Pour le moment, s'ils veulent être libres, ils peuvent formuler leurs propres positions, réfléchir et tirer des conclusions.

Par exemple, nous avons à la Chambre un système d'attribution de budgets de recherche. Nous n'accordons pas un budget de recherche à tous les députés: nous les accordons aux partis reconnus. Il faudra donc discuter du système pour déterminer exactement comment nous nous y prendrons. Dès que nous annoncerons la tenue de votes libres, je suis sûr que les lobbyistes—même s'il en existe déjà—seront alors plus efficaces, comme c'est le cas aux États-Unis, et exerceront davantage de pressions.

Les députés doivent être prêts à répondre et à éviter de se faire avoir. Nous ne voulons pas de la discipline de parti, mais nous pourrions nous en faire imposer une indirectement par d'autres groupes qui ne représenteront pas nécessairement la majorité de nos électeurs.

Il arrive parfois qu'un député vient me voir pour me dire qu'il a reçu, dans sa circonscription, tant de lettres et tant d'appels sur une question. Lorsque je lui demande combien d'appels, il me répond trois. Si je lui demande combien de lettres il a reçues, il me répond cinq. La circonscription moyenne compte environ 90 000 habitants. C'est pourquoi la démocratie directe et les votes libres me préoccupent énormément.

J'aimerais que vous parliez du coût. En réponse à la question de mon collègue, vous avez dit plus tôt que nous pourrions obtenir du financement de groupes locaux ou d'ailleurs. Je n'ai pas trop bien compris. Nous pourrions avoir dans chaque circonscription un système de référendums qui permettrait de poser des questions et permettrait à tout le monde de nous appeler ou de nous écrire, mais cela coûte de l'argent. J'aimerais que vous nous parliez du coût.

**M. Manning:** Comme je l'ai dit plus tôt, la démocratie directe entraîne des coûts directs et il faut les calculer. Il faut toutefois penser aux avantages. L'aliénation d'une si grande partie du public à l'égard du Parlement et de ses décisions nous coûte énormément cher.

*[Texte]*

Increasingly, governments can pass laws and make policies. But when they go on to implementing them there's public resistance from the bottom up, particularly the more controversial the issue. So we pride ourselves on the efficiency of the party system in getting a measure through the Parliament. But then there's an enormous cost of compliance.

My view is that if you spend a little more at the front end, making sure that what the Parliament does is closer to what the public is actually expecting, then your cost of implementing and doing whatever the Parliament is doing is less. This is where your saving comes from. While you want to look at the cost, you also want to look at the benefits from that angle, and I think they're substantive.

**Mr. Gagliano:** I just have a short question. We just had a federal election in Europe, for example. I understand there is cynicism out there. I think we have been addressing that in this Parliament. I think we're turning things around with the quorum in the House and more cooperation in the way the three whips and three House leaders are working.

I have a problem grasping that, in the sense that when I look at election results and election participation in Canada and around the world, I see that we're not that bad, despite the last election and all the cynicism that was created by the nine years of the previous administration. We had an average across Canada of close to or above 70%. In Europe they just had approximately 50%.

Now, that is federally speaking. When you have provincial elections, participation in Quebec, for example, is approximately 85% to 89%. So, yes, there is a cynicism and there is the difficulty of change in the structure of society that it's going through too.

But my problem is the cost we'll have to pay for more direct democracy and free votes along with what we're doing to try to improve things within the actual system by, for example, making changes to members' hours so that there are free votes and there is a free debate. I think later on—if not in this Parliament, then in another Parliament—we may be able to have an hour and a half.

When you look at a balanced approach—the cost, the results, and the election participation—are we really that bad compared with the rest of the world?

**Mr. Manning:** It ends up being a subjective judgment but I do think that there's a cynicism out there and a feeling on the part of people that they can't influence the big systems—the legislatures or the Parliament—and that if you do nothing to address it, you end up paying a pretty heavy price.

The other thing that can be said on cost, and it's one of the reasons we're so interested in the teledemocracy business, is that while some of these new technologies are costly at the front end, their unit cost for consulting a constituent and allowing him to register his view on an issue, if you take some of the projections of what some of this new technology could do, they could make the implementation of some of these direct-democracy measures quite cost-effective. I think that, certainly,

*[Traduction]*

Les gouvernements adoptent de plus en plus de lois et de politiques. Or, lorsque vient le moment de les mettre en oeuvre, plus la question est controversée, plus le public y résiste. Nous sommes fiers de l'efficience avec laquelle le régime des partis réussit à faire adopter une mesure par le Parlement, mais sa mise en oeuvre coûte énormément cher.

Si l'on dépensait un peu plus au départ pour veiller à ce que les décisions du Parlement répondent davantage aux attentes du public, les coûts de mise en oeuvre et d'exécution des mesures adoptées par le Parlement baîsseraient. Voilà d'où proviendraient les économies. Même si vous voulez parler des coûts, il faut aussi parler des avantages vus sous cet angle et je les crois importants.

**M. Gagliano:** Une brève question. Il y a eu des élections fédérales en Europe, par exemple. Je crois que le cynisme y règne aussi. Nous en avons parlé au cours de la présente législature. Je crois que nous commençons à aboutir à quelque chose avec le quorum à la Chambre et la collaboration accrue entre les trois whips et les trois chefs de parti à la Chambre.

J'ai de la difficulté à comprendre cela, car lorsque je jette un coup d'œil aux résultats d'élection et aux taux de participation au Canada et dans le monde entier, je vois que nous ne sommes pas en si mauvaise posture malgré les dernières élections et tout le cynisme causé par les neufs années au pouvoir du gouvernement précédent. La moyenne nationale a été d'environ 70 p. 100. En Europe, elle a atteint à peine 50 p. 100 environ.

C'est au niveau fédéral. Dans le cas des élections provinciales, la participation atteint de 85 à 89 p. 100 environ au Québec, par exemple. J'avoue qu'il règne un certain cynisme et que l'évolution des structures sociales que nous connaissons pose un autre problème.

• 1145

Mon problème, c'est toutefois ce que nous coûteront une démocratie plus directe et des votes libres, de même que ce que nous faisons pour améliorer la situation dans la réalité en modifiant, par exemple, les heures réservées aux députés pour qu'il y ait des votes libres et un débat libre. Nous pourrons peut-être plus tard—si ce n'est pas au cours de la présente législature, ce sera alors au cours d'une autre—passer à une heure et demie.

Si l'on recherche l'équilibre—le coût, les résultats et le taux de participation aux élections—sommes-nous vraiment en si mauvaise posture comparativement au reste du monde?

**M. Manning:** C'est finalement une question de jugement, mais je crois que le cynisme règne et que les électeurs croient qu'ils ne peuvent agir sur les gros systèmes—les assemblées législatives ou le Parlement—and que si l'on ne fait rien pour régler le problème, le prix finit par être assez élevé.

Il y a autre chose que l'on peut dire au sujet du coût, et c'est une des raisons pour lesquelles la démocratie à distance nous intéresse tellement: même si certaines des nouvelles technologies sont coûteuses au départ, étant donné leur coût unitaire lorsqu'il s'agit de consulter un électeur et de lui permettre de se prononcer sur une question, compte tenu de leurs capacités, elles pourraient rendre très rentable la mise en oeuvre de certaines mesures de démocratie directe. Le comité

## [Text]

the committee will want to monitor these experiments being conducted not just here but in other countries in the application of this technology and particularly look at it from the cost angle. Does this permit us to consult and involve thousands of people in a decision at a lower unit cost than anything else we've ever done before, using paper ballots and the old traditional way of consulting people?

**The Chairman:** Before we move to the next questioner, I have a question I'd like to ask you.

In the 1993 statement of principles and policies that your party published, under "Better Representation in Parliament" you say:

Until parliamentary reform is enacted, the Reform Party pledges that having had a full opportunity to express their views and vote freely in caucus, with such caucus vote always made public, Reform MPs shall vote with the Reform Party majority in the House unless a member is instructed to abstain or vote otherwise by his/her constituents.

My first question is: have caucus votes been made public since you started voting in Parliament?

**Mr. Manning:** Not at the present time, no.

**The Chairman:** Are you going to be doing that shortly?

**Mr. Manning:** It is our anticipation that we would do that.

What is happening in practice is that our voting in caucus is not too dissimilar from what is occurring in the House so that we end up with a consensus on that issue. No one has had constituents who feel so strongly in some different direction that they've been instructed to vote differently, so our caucus voting record and our House voting record are virtually the same.

We anticipated that there would be much more divergence. The current public expression of voting is very similar to what's occurred in caucus.

**The Chairman:** So when would we expect these lists of votes in caucus to be published?

**Mr. Manning:** We'll be assessing our whole first six months in Parliament at our summer meeting and then making some decisions about future communication on that subject.

**The Chairman:** Secondly, it says:

The Reform Party of Canada shall provide criteria for proper processes to elicit the will of the constituency.

Have those criteria been provided at this time?

**Mr. Manning:** We've been working on them. They're not in a finalized form. But the general guidance, as I said earlier, is that what you don't want is members going back on the weekend and talking to their mother-in-law, cousin, and campaign manager and coming back and saying that their people want them to do this.

We have a gradation of things so that if you really do want to find out what your people want, you're going to have to hold some public meetings with notices. If it's a big enough issue, perhaps you should go further than that and do some kind of survey using your householder.

## [Translation]

voudra certainement suivre les expériences d'application de cette technologie en cours non seulement au Canada mais aussi à l'étranger et l'aborder plus particulièrement dans l'optique des coûts. Cette technologie nous permet-elle de consulter des milliers de personnes et de les faire participer à une décision à un coût unitaire inférieur à tout ce que nous avons jamais fait auparavant à l'aide des bulletins de vote sur papier et de la bonne vieille façon traditionnelle de consulter les gens?

**Le président:** Avant de passer à la prochaine intervention, j'ai une question à vous poser.

Dans la déclaration de principe et de politique que votre parti a publiée en 1993, à la rubrique Meilleure représentation au Parlement, vous dites:

Jusqu'à ce que la réforme parlementaire soit entreprise, le Parti réformiste promet que ses députés, qui ont pleinement l'occasion d'exprimer leurs idées et de voter librement au sein du caucus, votes qui sont d'ailleurs rendus publics, voteront à la Chambre avec la majorité des membres du parti, à moins que leurs électeurs leur aient demandé de s'abstenir ou de voter différemment. xxx

Voici ma première question: les votes qui ont eu lieu au caucus ont-ils été rendus publics depuis que vous avez commencé à voter au Parlement?

**M. Manning:** Pas encore.

**Le président:** Allez-vous le faire sous peu?

**M. Manning:** Nous prévoyons le faire.

En pratique, les votes qui ont lieu au caucus ne diffèrent pas tellement de ce qui se passe à la Chambre, ce qui fait que nous aboutissons à un consensus sur la question. Aucun député n'a vu ses électeurs adopter une position assez différente de la sienne pour lui ordonner de voter différemment. Le bilan des votes au caucus et celui des votes à la Chambre sont à peu près identiques.

Nous avions pensé que l'écart serait beaucoup plus important. Les votes publics actuels ressemblent de très près à ceux qui ont eu lieu au caucus.

**Le président:** Quand les listes de votes au caucus seront-elles rendues publiques?

**M. Manning:** Nous allons évaluer nos six premiers mois au Parlement au cours de notre réunion d'été et nous prendrons des décisions sur la diffusion future de ces résultats.

**Le président:** On lit ensuite que:

Le Parti réformiste du Canada établira des critères en vue de l'élaboration d'un processus permettant de connaître la volonté des électeurs.

Ces critères ont-il été établis?

**M. Manning:** Nous y travaillons et nous n'en sommes pas encore à la version finale. Comme je l'ai dit plus tôt, le principe général est toutefois le suivant: nous ne voulons pas que des députés s'entretiennent en fin de semaine avec leur belle-mère, leur cousin et leur directeur de campagne et reviennent nous dire que la population de leur circonscription veut qu'ils fassent telle ou telle chose.

Il faut y aller graduellement afin que ceux qui veulent vraiment déterminer ce que pensent leurs électeurs aient à organiser des réunions publiques précédées d'un avis. Si la question est assez importante, il faudra peut-être aller plus loin et procéder à un sondage en utilisant l'envoi collectif, par exemple.

## [Texte]

Ideally, on some big issues we'd like to have available some of these techniques of teledemocracy.

Those are the kinds of gradations we see. The further you can go down that road, the more credibility you'd have with our caucus or with the House when saying that this is the reason you're doing something different and these are the steps you've taken to get that direction.

**The Chairman:** So these will be published, I presume, as guidelines or direction.

**Mr. Manning:** This isn't just the propriety of the Reform Party. We're interested in other members. What would you consider credible in order for members to be able to say that their people would like them to do this or that?

• 1150

I've indicated the general gradations. We'd be quite happy to discuss that with other members who wrestle with the same questions.

**The Chairman:** Finally in the same document, you say:

The Reform Party supports the principle of allowing constituents a recall procedure against an MP they feel has violated his or her oath of office.

The oath of office of members of Parliament requires a pledge of allegiance to Her Majesty the Queen, and that's all. Is this open season on members or are you expecting that only those who are guilty of treason or somehow breach this oath of allegiance to Her Majesty be subject to recall?

**Mr. Manning:** No, there are two things we'd say there. First, that document you have has been superseded by others.

As you know, the Reform party also advocated in some of our other material at the same time a change in the oath of office; we actually included this in our Senate reform amendment. This would mean changing the oath of office to include swearing allegiance to the Crown and swearing allegiance to represent the constituents in the Parliament of Canada. So we've changed the oath.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Manning:** But the second thing is that in our discussion on recall, we got away from this—trying to specify the particular criteria under which recall could be invoked—and settled for the higher threshold level.

If you can obtain 50%—plus—one of your electors so mad at you, for whatever reason—treason, violating your promises, unethical conduct—if that many wanted to do it, they should have the right. We got away from trying to specify the particulars to go with the high threshold level.

**The Chairman:** I see. Thank you.

*Monsieur White.*

**Mr. White (Fraser Valley West):** Thank you, *Monsieur Milliken.*

## [Traduction]

Idéalement, au sujet de grandes questions de fond, nous aimerais disposer de certaines techniques de démocratie à distance.

Voilà l'évolution graduelle que nous entrevoions. Plus nous irons loin dans cette voie, plus grande sera notre crédibilité au caucus ou à la Chambre en disant que voici la raison pour laquelle nous agissons différemment et voilà les mesures que nous avons prises en ce sens.

**Le président:** Je suppose donc qu'on publiera ces principes sous forme de lignes directrices ou de directives.

**Mr. Manning:** Cela n'est pas réservé exclusivement au Parti réformiste. Nous nous intéressons à d'autres députés. Qu'est-ce que vous jugeriez crédible pour que des députés puissent dire que leurs électeurs veulent qu'ils fassent telle ou telle chose?

• 1150

J'ai mentionné les étapes graduelles générales. Nous serions très heureux d'en discuter avec d'autres députés aux prises avec les mêmes questions.

**Le président:** Enfin, vous dites dans le même document:

Le Parti réformiste appuie le principe selon lequel les électeurs pourraient entreprendre des procédures de révocation contre un député qui, à leur avis, a violé son serment d'office. xxx

Le serment d'office des députés les oblige à jurer allégeance à Sa Majesté la Reine, et c'est tout. La chasse aux députés serait-elle ouverte ou prévoyez-vous que seuls ceux qui sont coupables de trahison ou de viol de ce serment d'allégeance à Sa Majesté pourraient être révoqués?

**Mr. Manning:** Non, il y a deux choses que nous disons dans ce cas. Tout d'abord, le document que vous avez a été remplacé par d'autres.

Comme vous le savez, le Parti réformiste a aussi préconisé dans d'autres documents de modifier en même temps le serment d'office, proposition que nous avons en fait incluse dans notre amendement à la réforme du Sénat. Il faudrait modifier le serment d'office pour jurer allégeance aussi à l'État et permettre de représenter les électeurs au Parlement du Canada. Nous avons donc changé le serment.

**Le président:** Très bien.

**Mr. Manning:** Dans notre discussion sur la révocation, nous avons cessé d'essayer de formuler les critères précis en vertu desquels on pourrait invoquer la révocation pour fixer le seuil à un niveau plus élevé.

Si vous pouvez vous organiser pour que 50 p. 100 de vos électeurs plus un soient tellement en colère contre vous, peu importe la raison—trahison, promesse non tenue, conduite contraire à l'éthique—si tellement d'entre eux veulent vous révoquer, ils devraient en avoir le droit. Nous avons cessé d'essayer de préciser les détails pour adopter le seuil plus élevé.

**Le président:** Je vois. Merci.

*Mr. White.*

**Mr. White (Fraser Valley-ouest):** Merci, *Mr. Milliken.*

[Text]

I wanted to talk a bit about recall and I wanted Mr. Manning to comment on the obvious difference of opinion between Canadian citizens and Canadian politicians when it comes to recall. In so doing, I want to go through a report I've read on a conference that was held in Lethbridge.

Mr. Chairman, you were at the conference on February 25 and 26, were you not?

**The Chairman:** Yes, it was held in Lethbridge—

**Mr. Manning:** Canada West.

**The Chairman:** —under the auspices of the Canada West Foundation.

**Mr. White:** It was called "Reinventing Parliament".

**The Chairman:** Yes. Ms Ablonczy and Mr. Manning were there.

**Mr. White:** Well, I extracted some of the comments from the report. Over 100 Canadians from across Canada met to discuss issues such as recall.

Now, this is what they said:

Every workshop recommended to the conference that governments in Canada allow for the recall of elected members. On no item of direct democracy did a more clear consensus emerge.

It went on to talk about the most important reason cited for recall—by over half of the workshops—and it is that:

Recall provides for more accountable MPs and MLAs. It ensures elected members act on and listen to constituents' concerns... It is quite likely that a relaxation of party discipline will accompany recall. Governments will see the need to allow their members more freedom of action in light of the threat that recall represents and presents to MPs.

We've heard all these arguments before and I've certainly heard them in my riding time after time.

Since coming to Ottawa, I find there are two great statements that are made when you want to make changes in legislation. First of all: no, that's tradition. In this case, "tradition" means we don't want to change. Then when we have somebody wanting to make a change, "change" means we don't want tradition.

So the idea here at committees is that if we don't want to change it, then we'll call it tradition. And while that's convenient, I don't think tradition applies any longer in many cases, such as recall and so on.

We've had a debate on recall. As a matter of fact I'll be speaking to that this afternoon. In that debate—the first debate on recall—I picked up three quotes from members of the Liberal and Bloc parties, and I just want to run through them: "This bill would be impossible to enforce"; that is one quote about recall. Another quote is: "But we still do not have any proof that it would work". Yet another quote is: "This can be a House that will literally reform itself". Mr. McWhinney might recognize that one.

**Mr. McWhinney:** Did I say that—

[Translation]

Je voulais parler un peu de la révocation et que M. Manning nous dise quelques mots sur la divergence de vues évidente entre les citoyens canadiens et les politiciens canadiens lorsqu'il est question de révocation. Ce faisant, je veux aussi parcourir un rapport que j'ai lu sur une conférence qui a eu lieu à Lethbridge.

Monsieur le président, vous étiez à la conférence des 25 et 26 février, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, elle a eu lieu à Lethbridge...

**M. Manning:** Dans l'Ouest.

**Le président:** ... sous les auspices de la Canada West Foundation.

**M. White:** Elle s'intitulait «Réinventer le Parlement».

**Le président:** En effet. Mme Ablonczy et M. Manning y étaient.

**M. White:** J'ai tiré quelques observations du rapport. Plus de 100 Canadiens de toutes les régions du Canada se sont réunis pour discuter de questions comme la révocation.

Voici ce qu'ils avaient à dire:

Tous les ateliers ont recommandé à la plénière que les gouvernements du Canada permettent la révocation des députés élus. Aucun autre aspect de la démocratie directe n'a fait l'objet d'un consensus plus clair.

On parle ensuite de la raison la plus importante invoquée pour la révocation—par plus de la moitié des ateliers—and on lit ceci:

La révocation permet d'exiger plus de comptes des députés fédéraux et provinciaux. Elle permet d'assurer que les parlementaires élus écoutent leurs électeurs et agissent en conséquence... Il est très probable que la révocation entraînera aussi une détente de la discipline de parti. Les gouvernements verront qu'il faut accorder à leurs députés plus de liberté d'action face à la menace que la révocation représente pour eux.

Nous avons déjà entendu tous ces arguments et je les ai certainement entendus à maintes reprises dans ma circonscription.

Depuis mon arrivée à Ottawa, j'ai constaté qu'il y a deux grandes affirmations que l'on fait lorsqu'on veut modifier une mesure législative. Tout d'abord, on dit que non, c'est la tradition. Dans ce cas, «tradition» signifie que l'on ne veut pas changer. Il y a ensuite quelqu'un qui veut changer quelque chose et le mot «changement» signifie que l'on ne veut pas de la tradition.

Le principe aux comités, c'est que si nous ne voulons rien changer, nous parlons de tradition. C'est peut-être commode, mais je ne crois pas que la tradition s'applique dans bien des cas, comme celui de la révocation, etc.

Nous avons tenu un débat sur la révocation. En fait, j'en parlerai cet après-midi. Au cours de ce débat—le premier à avoir lieu sur la révocation—j'ai noté trois citations de membres du Parti libéral et du Bloc et je vais simplement les reprendre: «Ce projet de loi serait impossible à mettre en oeuvre»; voilà une citation au sujet de la révocation. Un autre intervenant a dit que: «Mais rien ne prouve encore que cela marcherait». En voici une autre: «La Chambre peut se réformer elle-même.» M. McWhinney reconnaîtra peut-être celle-là.

**M. McWhinney:** Ai-je dit que...

## [Texte]

**Mr. White:** Yes, you said that.

**Mr. McWhinney:** —the House is going to reform itself?

**Mr. White:** You said that.

**Mr. McWhinney:** Pearls of wisdom. It doesn't sound like me.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**Mr. McWhinney:** A point for reform?

**Mr. White:** That's you, yes.

**Mr. McWhinney:** Okay.

## [Traduction]

**M. White:** Oui, vous l'avez dit.

**M. McWhinney:** ... la Chambre allait se réformer elle-même?

**M. White:** Vous l'avez dit.

**M. McWhinney:** Trésors de sagesse. On ne dirait pas que c'est moi.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. McWhinney:** Un aspect de la réforme?

**M. White:** C'est vous, en effet.

**M. McWhinney:** Très bien.

• 1155

**Mr. White:** My point on all of this is that there seems to me a very obvious difference among many, many people across this country on recall and politicians. In other words, I think politicians are unilaterally holding this issue up. I'd like you to comment on what the fear is of politicians. Why is it that politicians are holding this issue up? What are people throughout Canada actually looking for? What are they expecting to get out of recall?

**Mr. Manning:** I think the great fear of politicians as expressed here is that this system will be abused and that they'll be the victims of that abuse. Secondly, I think a lot of political people just think this is another thing that'll complicate their lives, which they don't need. But I agree with your earlier comments. In anything the Reform Party's ever done in terms of surveying on direct democracy measures—and as you know we've sent out 100,000 mailers to 100,000 people at a time on this issue several times and we've listed the various measures for making politicians more accountable—no matter how you state the benefits of a referendum or these other issues, recall, no matter even how poorly you state it, ends up at the top of the list. I think it's a measure of this cynicism of the public and this desire to want to have a chain to yank on the person they send to Parliament and the legislature. I think if we ignore it, we ignore it to our peril.

I really wonder what would be so wrong with experimenting a little bit. Let's try it and see how it works. You can always start cautiously with pretty high restrictions on it and see if it does anything to change public attitudes or whether it's abused. I think acting on it would be better than not acting at all.

**Mr. White:** I had another question, Mr. Chairman.

I would agree with that. The indication in the second reading of that private member's bill is that there is not going to be that support out there for it. It just escapes me whether or not this again is that we're really into free votes or the party is saying, don't touch that recall. I find it quite frustrating that some of these bills that come forward actually have a very good philosophical bent to them. However, when you get into the debate, there's one minor thing in the bill and the Speaker will say we can't go for that because it might be expensive or it might be unfair, or we might water down the quality of a politician.

**M. White:** Ce que je veux dire dans tout cela, c'est qu'il y a divergence de vues entre les politiciens et beaucoup de gens de toutes les régions du Canada en ce qui concerne la révocation. Autrement dit, je crois que les politiciens retardent unilatéralement la question. J'aimerais que vous nous disiez ce que craignent les politiciens. Pourquoi retardent-ils la question? Que veut en réalité la population du Canada? Que s'attend-elle de tirer de la révocation?

**M. Manning:** Les politiciens craignent surtout que l'on abuse du système et d'être les victimes de cet abus. Deuxièmement, beaucoup de gens des milieux politiques croient qu'il s'agit d'une autre question qui viendra leur compliquer la vie, complication dont ils n'ont pas besoin. Je suis toutefois d'accord avec vos observations du début. Dans tous les sondages auxquels le Parti réformiste a jamais procédé sur les mesures de démocratie directe—and comme vous le savez, nous avons effectué des envois de 100 000 documents à la fois sur cette question et ce, à plusieurs reprises. Nous avons énumérée les diverses façons d'obliger les politiciens à rendre davantage de comptes—peu importe la façon de formuler les avantages d'un référendum ou de ces autres questions, la révocation aboutit toujours au haut de la liste, même si elle est vraiment mal présentée. C'est révélateur du cynisme qui règne dans le public et de son désir d'avoir un moyen de contrôler les parlementaires. Si nous n'en tenons pas compte, c'est à nos risques et périls.

Je me demande vraiment ce qu'il y aurait de si mal à expérimenter un peu. Essayons de voir comment cela fonctionne. On peut toujours commencer prudemment en imposant des restrictions assez sévères et voir si le système modifie les attitudes du public ou si l'on en abuse. Il serait préférable d'agir.

**M. White:** J'avais une autre question, monsieur le président.

Je serais d'accord. La deuxième lecture du projet de loi d'initiative parlementaire indique qu'il ne recevra pas l'appui nécessaire. Je ne comprends pas si, une fois de plus, nous visons vraiment les votes libres ou si le parti ne veut pas que l'on touche à la révocation. Certains projets de loi proposés comportent d'excellents principes, et c'est très frustrant. Or, lorsque le débat commence, on trouve une faille mineure dans le projet de loi et le président affirme alors que la mesure est inacceptable parce qu'elle pourrait coûter cher, être injuste ou diminuer le calibre des politiciens.

[Text]

I guess somewhere there has to be a way to convince other parties or other people to make a change for the sake of a trial or a pilot project.

**Mr. Manning:** I don't know what we can do other than just keep promoting the merits of this measure. I think at some point in time the public is going to support people who put forward a democratic reform package that has a lot of these materials in it and they're going to show increasing support for political parties that promote those reforms.

**The Chairman:** I see our time really has run out. It's now noon, and I have two other members on the list.

I know, Mr. Manning, you're under some pressure of time, and so am I. I have a feeling we're going to have to call it quits, and I regret that for the two members who haven't had an opportunity to put questions yet. However, I think we've had a fairly full discussion on the subject matters you've dealt with in your opening presentation and the others. I think I had better thank you for coming and declare the meeting about to adjourn.

Our meeting on Thursday will be to discuss these issues. I would invite members to come back with their ideas on how we can continue to deal with these issues or alternatively to draft a report to the House in respect of them. No draft report will be presented at the meeting on Thursday. This is intended to be a discussion to see what steps the committee would like to take further.

With that I'll declare the meeting adjourned until Thursday at 10:30 a.m.

[Translation]

Il doit y avoir quelque part une façon de convaincre d'autres partis ou d'autres intervenants d'effectuer un changement pour pouvoir essayer ou lancer un projet pilote.

**M. Manning:** Je ne sais pas ce que nous pouvons faire de plus que continuer à promouvoir les avantages de cette mesure. Le public appuiera un jour les gens qui présentent des mesures de réforme démocratique comportant une foule de ces aspects et il appuiera de plus en plus les partis politiques qui préconisent de telles réformes.

**Le président:** Je vois que nous n'avons vraiment plus de temps. Il est maintenant midi et j'ai deux autres députés sur ma liste.

Je sais, monsieur Manning, que vous êtes pressé par le temps. Je le suis, moi aussi. Je crois que nous devrons nous arrêter ici et je regrette que les deux députés n'aient pas encore eu la chance de poser des questions. Je crois toutefois que nous avons eu une discussion assez complète sur les questions que vous avez abordées dans votre exposé et sur les autres questions aussi. Il est préférable que je vous remercie d'être venu témoigner et que je déclare la séance sur le point de se terminer.

Notre séance de jeudi portera sur ces questions. J'invite les députés à revenir nous présenter des idées sur la façon dont nous pouvons continuer de traiter ces questions ou à venir préparer un rapport à la Chambre à ce sujet. Nous ne présenterons aucun projet de rapport à la réunion de jeudi, au cours de laquelle nous voulons tenir une discussion pour déterminer ce que le comité veut faire par la suite.

Sur ce, je déclare la séance levée jusqu'à jeudi, à 10h30.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

Preston Manning, M.P.

TÉMOIN

Preston Manning, député.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

**HOUSE OF COMMONS****Issue No. 18**

Thursday, June 16, 1994  
 Tuesday, June 21, 1994

**Chair:** Peter Milliken

**CHAMBRE DES COMMUNES****Fascicule n° 18**

Le jeudi 16 juin 1994  
 Le mardi 21 juin 1994

**Président:** Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

# **Procedure and House Affairs**

# **Procédure et des affaires de la Chambre**

**RESPECTING:**

Pursuant to the Order of Reference dated February 7, 1994, consideration of measures to achieve more direct participation by citizens and business of the Committee

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

**CONCERNANT:**

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 7 février 1994, considération des mesures propres à favoriser une participation plus directe des citoyens et travaux du comité

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

**INCLUDING:**

The Thirtieth, Thirty-First and Thirty-Second Reports to the House

**Y COMPRIS:**

Les Trentième, Trente et unième et Trente-deuxième rapports à la Chambre

**WITNESS:**

(See back cover)

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chair:* Peter Milliken

*Vice-Chairs:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORT TO THE HOUSE**

Friday, June 17, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

**THIRTIETH REPORT**

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons dated February 7, 1994, the Committee examined procedures regarding Members' Statements and special debates.

**Members' Statements**

The Committee examined Members' Statements, as provided for in the Order of Reference, but does not feel it necessary to make any changes or recommendations at this time. The Committee is continuing to examine the other issues contained in the Order of Reference, and will report on them to the House at the appropriate time.

**Special Debates**

It is important that Parliament deal with issues that are relevant to Canadians, and that the topics that people are concerned about are addressed by their elected representatives. Much of the parliamentary schedule is devoted to the passage of legislation, government finances, and such regular proceedings as Question Period. These are very important, but they do not always allow the opportunity or scope for Members to debate—in a considered and detailed way—the important issues of the day. Free and open debates on matters of public interest are one way of restoring Parliament's integrity and pre-eminence.

Since the beginning of this Parliament, there have been a number of debates on motions proposed by the government, including the role of Canadian peace-keepers and cruise missile testing. These were well-received—by Members, the media, and the general public. The issues were important, the speeches were of a high standard, and the debates were topical and provided a focus for public discussion of the issues. The debates also provided Members an opportunity to set out and discuss their positions in true parliamentary tradition.

The Committee believes that special debates should be encouraged, and that a procedure should be adopted that would regularize the holding of such debates when a significant number of Members agree. It will, of course, always be open to the government to schedule debates on matters that they wish, and for opposition parties to use allotted days to discuss issues of concern to them. The proposed new procedure, however, would provide an additional mechanism to enable the House to discuss certain matters, and, more importantly, the issues would be determined by the concerns of individual Members.

A procedure for special debates would also act as an alternative to emergency debates. Under Standing Order 52, a Member who wishes the House to debate "a specific and important matter requiring urgent consideration" requests leave

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le vendredi 17 juin 1994

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**TRENTIÈME RAPPORT**

Conformément à son ordre de la Chambre des communes daté du renvoi du 7 février 1994, le Comité examine la procédure relative aux déclarations de députés et aux débats spéciaux.

**Déclarations de députés**

Conformément à son ordre de renvoi, le Comité examine la procédure relative aux déclarations de députés, mais ne juge pas nécessaire, pour l'instant, d'y apporter des modifications ni d'en recommander. Le Comité poursuit l'examen des autres sujets prévus dans son ordre de renvoi et en fera rapport à la Chambre en temps opportun.

**Débats spéciaux**

Il est important que le Parlement traite des questions que la population juge pertinentes, et que leurs représentants élus discutent de ce qui préoccupe les Canadiens. Une grande partie du calendrier parlementaire est consacrée à l'adoption de mesures législatives, aux finances de l'État, et à des travaux de routine comme la période des questions. Malgré leur importance, cela ne permet pas toujours aux députés de discuter, de manière posée et en profondeur, de certaines questions. La tenue de débats libres et ouverts sur des questions d'intérêt public serait une façon de rétablir l'intégrité et la prééminence du Parlement.

Les députés, les média et le grand public ont fait bon accueil, depuis le début de la législature actuelle, aux débats suscités par des motions gouvernementales, comme ceux sur le rôle des forces canadiennes de maintien de la paix et les essais des missiles de croisière. Il s'agissait de questions importantes, les discours étaient d'un haut niveau, et les débats, bien ciblés, ont permis de faire la lumière sur le sujet. D'autre part, les députés ont ainsi pu exposer et défendre leur point de vue dans la plus pure tradition parlementaire.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait encourager les débats spéciaux et adopter une procédure qui en ferait un événement régulier lorsqu'un nombre considérable de députés se mettent d'accord. Le gouvernement restera toujours libre, bien sûr, de lancer des débats sur les sujets qui lui tiennent à cœur, et les partis d'opposition pourront continuer d'utiliser les journées qui leur sont réservées pour discuter de ce qui les préoccupe. La nouvelle procédure proposée donnera toutefois aux députés un autre moyen d'amener la Chambre à discuter de certaines choses et, ce qui importe encore plus, le thème des débats sera déterminé par les préoccupations de chaque député.

Une telle procédure permettrait aussi de tenir des débats spéciaux plutôt que des débats d'urgence. En vertu de l'article 52 du Règlement, tout député qui souhaite que la Chambre discute «d'une affaire déterminée et importante dont l'étude

to move the adjournment of the House for the purposes of an emergency debate. The Speaker has the authority to decide whether or not the subject matter should be brought immediately before the House. Many applications are made for emergency debates, but the criteria that have been developed and are set out in the Standing Orders and previous Speaker's rulings are fairly strict, and few applications are granted. Standing Order 52 should be kept for truly urgent situations.

We propose that special debates be initiated and the subject matter determined by obtaining the support or signatures of one-third of the Members of the House including at least nominal support from both sides of the House. The point here is that if a significant number of Members—representing both government and opposition—want to talk about a matter, it should be set down for debate, whether or not the House leadership agrees. The proposed motion would be placed on the *Notice Paper*, thereby allowing Members to add their names as co-sponsors, until at least one-third of the Members of the House signify their support.

A Member would only be able to move one motion for a special debate during a session of Parliament. We would hope that Members would, therefore, seriously consider the motions that they propose, and that they would word them in such a way as to obtain a broad spectrum of support. In a similar vein, we hope that all Members will think carefully before formally supporting a motion.

Initially, we would propose that only two special debates initiated by Members be permitted in any supply period. It is important that special debates not be held too frequently, or they will lose their impact. There are also scheduling, timing and administrative reasons for limiting the number of such debates. We are recommending that the new procedure be implemented on an experimental basis for two complete supply periods. At the end of this time, it would cease to exist unless a decision were made to extend the experiment or to make the procedure permanent, and, if so, whether to make any changes.

If a decision is required as to which motion should be selected, it would rest with the Speaker, as is currently provided in the event of competing supply motions. Members should have sufficient notice of the holding of a special debate to enable them to arrange their schedules and to prepare for the debate, as well as to allow other necessary administrative arrangements to be made. Special debates should be held outside of the regular sitting times of the House. We suggest that they be held on Wednesday evenings after the completion of the regular business of the House.

During a special debate, no dilatory motions and quorum calls would be permitted. The purpose is to discuss the issue, not to engage in procedural wrangling. The only motion that would be permitted would be a motion to extend the time for up to two additional hours, which would be granted if at least 15 Members indicate their support.

s'impose d'urgence» peut demander l'autorisation de proposer l'adjournement de la Chambre en vue d'un débat d'urgence. Il appartient au Président de décider s'il y a lieu de saisir immédiatement la Chambre de la question. Beaucoup de débats d'urgence sont réclamés, mais les critères strictes établis, tels qu'énoncés dans le Règlement et les décisions antérieures du Président, font que peu de demandes sont accueillies. Le recours à l'article 52 du Règlement devrait être réservé aux véritable situations d'urgence.

Nous proposons que les débats spéciaux soient déclenchés et que le thème en soit déterminé en recueillant l'appui ou la signature d'un tiers des députés et au moins l'appui nominal de représentants des deux côtés. Nous croyons effectivement que si un nombre suffisant de députés—des deux côtés de la Chambre—souhaitent discuter d'un sujet, il faudrait le mettre à l'ordre du jour que les dirigeants de la Chambre soient d'accord ou pas. La motion proposée paraîtrait dans le *Feuilleton des avis* pour permettre aux députés de s'inscrire comme motionnaires jusqu'à ce qu'au moins un tiers des députés aient indiqué leur appui.

Un député ne pourrait, au cours d'une session du Parlement, présenter qu'une motion visant la tenue d'un débat spécial. Nous pourrions ainsi espérer que les députés considèrent sérieusement les motions proposées et les libellent de manière à recueillir un appui étendu. Nous espérons aussi, dans le même ordre d'idées, que les députés y penseront sérieusement avant d'appuyer une motion.

Nous recommanderions que, dans un premier temps, seulement deux débats spéciaux engagés à la demande d'un député ne soient permis au cours d'une période des subsides. Il est important de limiter la fréquence des débats spéciaux, dont l'impact s'estomperait autrement. Outre des difficultés administratives, les problèmes liés à l'établissement du calendrier des travaux et de l'ordre du jour militent en ce sens. Nous recommandons que la nouvelle procédure soit adoptée par la Chambre et mise à l'essai pendant deux périodes de subsides complètes après quoi elle disparaîtra à moins qu'il soit décidé de prolonger l'expérience ou d'en faire un mécanisme permanent avec ou sans modifications.

Si une décision s'impose quant au choix de la motion qui sera débattue, le Président devrait trancher comme il le fait actuellement en cas de conflits entre motions de subsides. La tenue d'un débat spécial devrait être annoncée assez longtemps d'avance pour permettre aux députés de modifier leurs projets et de se préparer, et laissez le temps de prendre les autres dispositions administratives requises. Les débats spéciaux devraient se tenir en dehors des heures de séance normales de la Chambre. Nous préconisons de les tenir le mercredi soir, une fois les travaux normaux de la Chambre terminés.

Aucune motion dilatoire ou motion tendant à vérifier s'il y a quorum ne serait permise pendant un débat spécial, le but étant de discuter d'un sujet, pas de s'engager dans une bataille procédurale. Seule une motion visant à prolonger la séance de plus de deux heures serait permise, ce qui ira de soi si au moins 15 députés indiquent leur appui.

We believe that this proposed procedure will prove useful, and meets the needs and interests of Members on all sides of the House. It will allow the House to debate matters of public interest in a timely way, and, by so doing, will make the House more relevant and responsive to Canadians.

The Committee recommends that the Standing Orders be amended by adding the following text:

52.1(1) Any Member may give notice of a motion that the House consider a matter of special interest falling within the administrative responsibilities of the government, provided that:

- (a) in any supply period, no Member may give notice of more than one such motion;
- (b) in any supply period, not more than two such motions shall be taken up for debate;
- (c) in any session, no Member may propose more than one such motion;
- (d) the matter for consideration must not reflect upon the conduct of any Member; and
- (e) the matter for consideration must not raise a question of privilege.

(2)(a) A notice of motion, pursuant to section (1) of this Standing Order, shall be placed upon the Notice Paper and, notwithstanding the usual practices of the House, any Member may indicate his or her desire to second any such notice in conjunction with the Member in whose name it first appeared on the *Notice Paper* by so indicating in writing to the Clerk of the House. Any names so received shall be appended to the notice.

(b) In any supply period, after the debates on two such motions have been completed, or at the end of the supply period, any notice of motion pursuant to sections (1) or (3) of this Standing Order remaining on the *Notice Paper* or the *Order Paper* shall be deemed withdrawn.

(3) When at least one third of the Members of the House, including at least one Member who is a Member of the government party and at least one Member sitting in opposition to the government, have indicated their desire to second the notice pursuant to section (2)(a) of this Standing Order, the Speaker shall announce to the House that the motion is to be set down on the *Order Paper* for consideration at the ordinary hour of daily adjournment on the Wednesday next, provided that

(a) if fewer than three sitting days are available between the day of the announcement by the Speaker and that Wednesday, the debate shall be postponed to the following Wednesday; and

(b) if the House is required to sit beyond the ordinary hour of daily adjournment on any such Wednesday, pursuant to any Standing or Special Order, the debate shall be postponed to the next Wednesday which shall also be subject to the provisions of this paragraph.

Nous croyons que la procédure proposée répond aux besoins et intérêts des députés des deux côtés de la Chambre et se révélera utile. Ainsi en mesure de débattre de questions d'intérêt public au moment opportun, la Chambre paraîtra plus pertinente et plus sensible aux préoccupations des Canadiens.

Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre des communes soit modifié en y ajoutant le texte suivant:

52.1(1) Tout député peut donner avis d'une motion portant que la Chambre examine un sujet d'intérêt spécial relevant de la compétence administrative du gouvernement. Toutefois,

- a) un député ne peut donner avis que d'une seule de ces motions au cours d'une même période de subsides;
- b) au plus deux de ces motions seront mises en délibération au cours d'une même période de subsides;
- c) un député ne peut proposer plus d'une de ces motions par session;
- d) le sujet à examiner ne doit pas tendre à discréditer la conduite d'un député;
- e) le sujet à examiner ne doit pas soulever de question de privilège.

(2)a) L'avis de motion visé au paragraphe (1) du présent article est publié au *Feuilleton des Avis* et, nonobstant les pratiques habituelles de la Chambre, les députés peuvent indiquer qu'ils souhaitent appuyer toute motion déjà présentée par le député au nom duquel l'affaire a déjà été inscrite au *Feuilleton des Avis* en prévenant le Greffier de la Chambre par écrit. Leurs noms sont alors ajoutés à l'avis.

b) Après les délibérations sur deux de ces motions dans une même période de subsides ou à la fin de la période de subsides, les avis de motions donnés en vertu des paragraphes (1) ou (3) du présent article restant encore inscrits au *Feuilleton* ou au *Feuilleton des Avis* sont réputés retirés.

(3) Lorsqu'un tiers ou plus des députés de la Chambre, dont au moins un député du parti ministériel et un député de chaque parti d'opposition, ont manifesté leur intention d'appuyer la motion conformément au paragraphe (2)a) du présent article, l'Orateur annonce à la Chambre que la motion sera inscrite au *Feuilleton*, pour étude à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien le mercredi suivant, à la condition que:

a) s'il reste moins de trois jours de séance entre le jour de l'annonce faite par l'Orateur et le mercredi suivant, le débat soit reporté à l'autre mercredi suivant;

b) si la Chambre est tenue, en vertu du Règlement ou d'un ordre spécial, de siéger au-delà de l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien l'un de ces mercredis, le débat soit reporté au mercredi suivant, sauf que le présent alinéa s'applique aussi au mercredi suivant.

(4) When notices of two or more such motions have been placed on the *Order Paper*, the Speaker shall have the power to select which of the proposed motions shall have precedence.

(5) Except as provided for in section (6) of this Standing Order, during debate on any such motion, no amendments, subsidiary or superseding motions, quorum calls or motions pursuant to Standing Order 62 shall be permitted.

(6) Proceedings on any such motion may continue for up to three hours, provided that, during the first three hours of debate, any Member may propose a motion, without notice, to continue the debate for up to two additional hours, whereupon the Speaker shall forthwith ask those in support of the motion to rise in their places. If fewer than fifteen Members then rise, the motion shall be deemed withdrawn; otherwise, the motion shall be deemed adopted.

(7) At the end of the time provided pursuant to section (6) of this Standing Order, or when the Speaker is satisfied that the debate has been concluded, the proceedings on the motion shall expire, the motion shall be deemed withdrawn, and, notwithstanding Standing Order 38, the Speaker shall forthwith adjourn the House until the next sitting day.

(8) Notwithstanding any other Standing Order, no Member shall speak longer than ten minutes during the debate on any such motion. Following the speech of the Member moving the motion, a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto. A question and comment period not to exceed five minutes shall follow the speeches of all other Members.

The Committee further recommends that, unless otherwise ordered, the said provisional Standing Orders shall be in force from Friday, June 24, 1994 until the House adjourns on Friday, March 24, 1995.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 3 and 18, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,  
*Chairman.*

Respectueusement soumis,

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n° 3 et 18, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

*Le Comité recommande également que, à moins qu'il en soit ordonné autrement, le Règlement provisoire sera en vigueur à compter du vendredi 24 juin 1994 jusqu'à l'ajournement de la Chambre le vendredi 24 mars 1995.*

(4) Si plus d'un avis de motion ont ainsi été inscrits au *Feuilleton*, l'Orateur a le pouvoir de déterminer l'ordre de priorité de ces motions.

(5) Sous réserve des dispositions du paragraphe (6) du présent article, pendant le débat sur cette motion, aucun amendement, ni motion subsidiaire, ni motion de remplacement, ni rappel du quorum, ni motion selon l'article 62 du Règlement n'est permis.

(6) Les délibérations sur cette motion durent au maximum trois heures. Toutefois, pendant les trois premières heures de délibération, un député peut, sans avis, proposer une motion à l'effet de prolonger le débat d'au plus deux autres heures. L'Orateur demande sur-le-champ à ceux qui appuient la motion de se lever. Si moins de quinze députés se lèvent, la motion est réputée retirée; autrement, elle est réputée adoptée.

(7) À la fin de la période mentionnée au paragraphe (6) du présent article ou lorsque l'Orateur juge le débat terminé, les délibérations sur la motion prennent fin et la motion est réputée retirée. Nonobstant l'article 38 du Règlement, l'Orateur ajourne immédiatement la Chambre au jour de séance suivant.

(8) Nonobstant tout autre article du Règlement, aucun député ne peut parler pendant plus de dix minutes au cours du débat. Après l'intervention du député ayant proposé la motion, une période d'au plus dix minutes est réservée pour permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses à ces questions et observations. L'intervention de chacun des autres députés est suivie d'une période de questions et d'observations d'au plus cinq minutes.

Le Comité recommande également que, à moins qu'il en soit ordonné autrement, le Règlement provisoire sera en vigueur à compter du vendredi 24 juin 1994 jusqu'à l'ajournement de la Chambre le vendredi 24 mars 1995.

**REPORT TO THE HOUSE**

Friday, June 17, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 114, has the honour to present its

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le vendredi 17 juin 1994

Conformément à l'article 114 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**THIRTY-FIRST REPORT**

Your Committee recommends the following change in the membership of the Standing Committee on Government Operations:

Mayfield for/pour Brown (*Calgary Southeast/Sud-Est*)

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 18 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

**TRENTE ET UNIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande le changement suivant dans la liste des membres du Comité permanent des opérations gouvernementales:

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 18 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**REPORT TO THE HOUSE**

Tuesday, June 21, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 114, has the honour to present its

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le mardi 21 juin 1994

Conformément à l'article 114 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**THIRTY-SECOND REPORT**

Your Committee recommends that the following Members be added to the list of Associate Members of the Standing Committee on Industry:

Boudria

Epp

Sheridan

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 18 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Votre Comité recommande que les députés suivant fassent partie de la liste des membres associés du Comité permanent de l'Industrie:

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 18 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,  
*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, JUNE 16, 1994

(33)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:37 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, François Langlois, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken and Bernard Patry.

*Acting Members present:* Harold Culbert for Alfonso Gagliano.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* James R. Robertson and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(3) and the Order of Reference dated Monday, February 7, 1994, the Committee discussed its business.

The Committee proceeded to discuss "new option — Draft no. 2" of the draft text of Standing Order 52.1(1) of the Standing Orders.

After debate, it was agreed, on division, — That the draft report to the House respecting Special Debates, composed of the narrative introductory text and the revised text of Standing Order 52.1(1) as distributed at today's meeting, be adopted and that the Chairman be instructed to present the report to the House.

It was agreed, — That Diane Ablonczy be identified as voting ir. the negative on the above motion.

After debate, the Committee agreed, — That the Research Officer for the Committee prepare a document outlining the arguments pro and con of the various items respecting the Committee's study of more direct participation by citizens, leaving out the conclusions and that the Committee consider this as a draft report after the summer adjournment.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 21, 1994

(34)

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 10:40 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Bernard Patry and Randy White.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Brian O'Neal, Research Officer.

*Witnesses:* Brent St. Denis, M.P.; Benoît Serré, M.P.; Fred Mifflin, M.P.; Stephen Harper, M.P.; Charles Caccia, M.P.; Alex Shepherd, M.P.; Andrew Telegdi, M.P.; John Bryden, M.P.; Senator Jean-Claude Rivest.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the electoral boundary readjustment system. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

**PROCÈS-VERBAUX**

LE JEUDI 16 JUIN 1994

(33)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 37, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (président).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, François Langlois, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Bernard Patry.

*Membre suppléant présent:* Harold Culbert pour Alfonso Gagliano.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* James R. Robertson et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément au paragraphe 108(3) du Règlement et l'ordre de renvoi du lundi 7 février 1994, le Comité discute de ses travaux.

Le Comité discute de la «nouvelle option — deuxième ébauche», texte provisoire du paragraphe 52.1(1) du Règlement.

Après débat, il est convenu, avec dissidence — Que soit adopté le projet de rapport concernant les débats spéciaux, soit une introduction et le texte final du paragraphe 52.1 (1) remis au début de la réunion, et que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu — Qu'il soit consigné que Diane Ablonczy a voté contre la motion.

Après débat, le Comité convient — Que l'attaché de recherche rédige un document exposant les arguments pour et contre des différents aspects de l'étude du Comité sur la participation directe des citoyens, sans tirer de conclusions, et que le Comité l'examine comme projet de rapport, après le congé d'été.

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 21 JUIN 1994

(34)

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 10 h 40, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (président).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Bernard Patry, Randy White.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Brian O'Neal, attachés de recherche.

*Témoins:* les députés Brent St. Denis, Benoît Serré, Fred Mifflin, Stephen Harper, Charles Caccia, Alex Shepherd, Andrew Telegdi, John Bryden, et le sénateur Jean-Claude Rivest.

Conformément à l'ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité reprend son étude du mode de révision des limites des circonscriptions électoralles (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15*).

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted on Thursday, January 20, 1994, the Thirty-First and Thirty-Second Reports are deemed to have been adopted and the Chair is ordered to present them to the House.

At 1:04 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, les Trente et unième et Trente-deuxième rapports sont adoptés d'office et le président est prié de les présenter à la Chambre.

À 13 h 04, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, June 16, 1994

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 16 juin 1994

• 1136

**The Chairman:** I call the meeting to order.

Colleagues, I have a couple of items I want to deal with this morning. First is a new draft on special debates, which each of you has. It is changed slightly in wording from the previous one, but the principal change is to provide that on Wednesdays when the House is sitting late there would not be a special debate. It would be deferred. It's to avoid going until all hours. I think that point had been missed in the first draft. It's been picked up in this one. There have been a few technical changes in the wording that I think improve and shorten the rules slightly.

I want to tell you the first draft that came from the clerk provided that when there was to be one of these special debates, the member would move that the House do now adjourn. I thought that was unnecessarily technical and anybody reading the rule would wonder what the dickens that was for, because you set a motion down on the order paper, it's agreed it be debated and then the debate will be on a motion that the House do now adjourn.

So I said get that out of there. We want to deal with the motion the member has written so it will be the subject of the debate. That's what's in this particular draft.

I think this reflects our agreement, and if we can get a quorum maybe we can adopt this later. Are there any questions?

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** I'm just trying to find the portion that says who has to be involved in the calling of the debate.

**The Chairman:** It's number 3, down at the bottom of the first page.

**Mrs. Ablonczy:** Right.

It seems to me—and I know we've spoken about this before—what clause 3 does is give the government an effective veto. Clearly they don't need to have any empowerment to call a special debate, since they can call special debates at will, being the government. So the only need for a member of the government party to be involved in this is to give the government an effective veto in the calling of a special debate.

I know the argument for that is if you simply say any two officially recognized parties in the House can call a special debate and the government is excluded or can be excluded from that decision, the opposition parties could gang up and abuse this particular provision.

I would submit this is a provisional order. If we find in practice opposition parties are abusing this particular provision then it can be revisited and this committee with its majority can change it.

**Le président:** La séance est ouverte.

Chers collègues, il y a un certain nombre de points que je voudrais régler ce matin. Il y a tout d'abord une ébauche du projet d'articles sur les débats spéciaux, dont vous avez tous reçu copie. Le texte a été légèrement modifié par rapport au texte antérieur mais il introduit un changement important, à savoir que le mercredi, lorsque la Chambre siège en fin de journée, il n'y aura pas de débat spécial. Celui-ci serait reporté. On veut ainsi éviter de siéger très tard. Cette question n'avait pas été abordée dans la première ébauche. La nouvelle ébauche en traite. Le libellé du texte a été légèrement modifié et je crois que cela a eu pour effet d'améliorer et d'abréger légèrement les règles.

Je tiens à vous dire que la première version que nous avait fournie le greffier prévoyait que lorsqu'on voulait tenir un débat spécial, le député devait proposer l'ajournement de la Chambre. Cela m'a paru inutilement technique et n'importe qui en le lisant se demanderait à quoi elle peut bien servir, parce qu'on inscrit une motion à l'ordre du jour, on convient d'en débattre et ensuite le débat porte sur une motion d'ajournement de la Chambre.

J'ai donc demandé que l'on supprime cette disposition. Il me paraît préférable que le sujet du débat porte sur la motion que le membre a présentée. Voilà donc l'effet de cette ébauche.

Je pense que cela est conforme à notre entente et si nous arrivons à avoir le quorum, nous pourrions peut-être adopter cette disposition un peu plus tard. Y a-t-il des questions?

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** J'essaie de trouver le passage où l'on parle de qui peut demander un tel débat.

**Le président:** C'est au numéro 3, en bas de la première page.

**Mme Ablonczy:** Très bien.

Il me semble—and je sais que nous en avons déjà parlé—that la clause 3 a pour effet d'accorder au gouvernement un droit de veto. Il est évident que les députés du gouvernement n'ont pas besoin d'avoir davantage de pouvoir pour demander un débat spécial, puisqu'ils peuvent le faire à volonté, ce sont eux qui ont la majorité. La seule raison pour laquelle on exige la participation d'un membre du parti ministériel est pour donner au gouvernement en fait un droit de veto sur la tenue d'un débat spécial.

Je sais que l'on justifie cela en disant que si on prévoit uniquement qu'un député des deux partis reconnus officiellement peuvent demander un débat spécial et que le gouvernement ne peut participer à cette décision, on craint que les partis d'Opposition n'abusent de cette disposition.

Cela me paraît constituer un règlement provisoire. Si nous constatons en pratique que les partis d'opposition abusent de la disposition, nous pourrions alors la réviser et ce comité possède la majorité nécessaire pour la modifier.

## [Text]

So I would like to suggest, for a little more freedom in the calling of special debates, we say representatives from any two of the recognized parties in the House would be at liberty to cause a debate to be held.

**The Chairman:** I hesitate to reintroduce that subject, because we had a fairly lengthy discussion on it earlier.

**Mrs. Ablonczy:** But it's not reflected here.

**The Chairman:** I think this was the consensus at the time. I think if we want to get this adopted—and I would like to do that—I don't think the government is going to agree to this arrangement unless there is that provision in it. I'm not sure I'm going to get agreement from the government with just that, because one member, that makes it pretty easy, considering (a) the absolute number, and (b) the disposition of members to sign this kind of thing. If the subject-matter looks interesting, I don't think getting signatures is going to be a big problem.

## [Translation]

C'est pourquoi j'aimerais suggérer, dans le but de faciliter davantage la tenue des débats spéciaux, de dire que les représentants des deux partis reconnus officiellement à la Chambre ont la latitude de demander la tenue d'un débat.

**Le président:** Je répugne à reprendre ce sujet, parce que nous avons eu une discussion assez longue à ce propos il y a quelque temps.

**Mme Ablonczy:** Mais on n'en a pas tenu compte.

**Le président:** Je crois que c'était le consensus auquel nous en étions arrivés. Si nous voulons faire adopter ce projet—and c'est ce que je veux faire—je ne pense pas que le gouvernement soit disposé à donner son accord, si cette disposition ne figure pas dans le projet. Je ne suis pas certain que le gouvernement donnerait son accord à cette disposition, parce que n'exiger qu'un seul député, cela facilite un peu trop les choses, compte tenu (a) du nombre de députés et (b) de la propension qu'ont les membres à signer ce genre de choses. Si le sujet du débat me paraît intéressant, je ne pense pas qu'il soit difficile d'obtenir les signatures nécessaires.

• 1140

I think we're going to have trouble getting agreement on this change in the Standing Orders if we take that out. I would prefer to see it passed. If we put it in the House this way, and on a motion for concurrence someone wishes to move an amendment and have a vote, then we'd find out quickly enough.

I've already been told, and I'm going to argue the point, that this needs to clear cabinet before they'll agree, as would be the case with any change in the House rules, and this is one that's going to have to be discussed there, because it's not one that had been pre-authorized. This is one on which we've gone on our own. I am anxious to get that done. I'd like to have it done before next Tuesday, and that's why I brought the matter before the committee. I wouldn't call this quickly, but I've pressed the clerk to come up with the draft so we could deal with this now. I'm afraid if we change that this will definitely be off until fall, and even then it might not proceed.

**Mrs. Ablonczy:** It does seem to me, Mr. Chairman, that if we're going to be consistent in our aim to have more openness in Parliament—and this provision is aimed at doing that—then, with all respect, I think for a government member to sign or support a debate that his or her party and his or her whip is not in favour of is going to be a very unusual act. Again, it seems to me the government is simply saying it's making change, but effectively maintaining a veto and very strict control over what happens. I don't think that's going to be any substantive change.

**The Chairman:** As you said earlier, this is a case of a temporary rule. Why not try it, and see if that's the case? You want to try it one way; I'm suggesting we try it another. Having had the discussion previously, I think on two occasions, we agreed this was the only way it was likely to go. I think that's still the case.

Je pense que nous allons avoir du mal à obtenir un accord sur ces changements apportés au Règlement de la Chambre, si nous supprimons cette disposition. Je préférerais la voir adoptée. Si nous le présentons à la Chambre de cette façon, si dans le cadre d'une motion d'adoption, un député propose un amendement et un vote, nous saurions rapidement où nous en sommes.

On m'a déjà dit, et je suis prêt à débattre ce point, qu'il faudrait que cela soit approuvé par le cabinet, parce que celui-ci est autorisé à proposer des modifications au Règlement de la Chambre, et qu'il faudrait que le cabinet se penche sur cette question, parce qu'il ne s'agit pas d'un aspect qui a déjà été autorisé. C'est une disposition qui émane directement de nous. Je tiens vraiment à ce qu'elle soit adoptée. Je voudrais que cela soit fait d'ici mardi prochain, et c'est pourquoi j'ai abordé cette question devant le comité. Je ne dirai pas qu'il y a urgence mais j'ai demandé à la greffière de préparer cette ébauche pour que nous puissions en parler maintenant. Je crains que si nous la modifions, cela va remettre ces délibérations à l'automne, et cela risque de ne pas déboucher.

**Mme Ablonczy:** Monsieur le président, il me semble que si nous voulons vraiment introduire un esprit ouvert dans le Parlement—and c'est ce que cette disposition cherche à faire—it me semble peu réaliste d'espérer qu'un député ministériel soit disposé à présenter ou à appuyer un débat que son parti ou son whip ne souhaite pas voir tenir. Il me semble que sur ce point le gouvernement se contente de dire qu'il apporte un changement alors qu'en fait il conserve un droit de veto et un contrôle très strict sur le déroulement des choses. Cela ne me paraît pas introduire un changement important.

**Le président:** Comme vous l'avez dit vous-même, il s'agit d'une règle provisoire. Pourquoi ne pas l'essayer et voir ce qui se passe? Vous voulez l'essayer d'une façon; moi je propose que nous essayons autre chose. Nous avons déjà eu cette discussion, à deux reprises je crois, et nous avons convenu que c'était la seule façon de procéder. Je pense que c'est toujours le cas.

## [Texte]

**Mrs. Ablonczy:** But if the temporary rule simply maintains the status quo effectively, practically, what's the good of it?

**The Chairman:** Well, I don't think it does. I think this is a significant advance. It provides for two additional debates in every supply period, which we don't now have, and it allows members to choose the topic, which is not now the position. I don't think it is, with all respect, the status quo.

**Mrs. Ablonczy:** The government could call these debates in any event, and in a sense they're going to decide whether they're called anyway under this provision. I really have a concern there, which I've made, so perhaps other people have a thought on that.

**The Chairman:** Yes, Mr. McWhinney.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** I think I can accept some of the thrust of Mrs. Ablonczy's point. The specification of one-third of the members of the House corresponds to cognate provisions, not specifically on this issue, but the identification of one-third of an assembly is something you find, you might say, as a constituent body or legal body capable of acting. You find that in the Fifth French Republic, and in constitutions in various other places.

I myself find the specification of "at least one member of the government party" a bit egregious. I wonder if it wouldn't be enough simply to have one-third of the members of the House, recognizing, as Mrs. Ablonczy said, that in the end the government will control anyway whether the debate will go forward. But one-third seems to me a rule that... One-third of the members of the *Assemblée nationale* in Paris can invoke the decision, the jurisdiction or the constitutionality. You find that time and again. But the role of an opposition member is very strange, unless we develop a category of wobbly members of government parties, the free thinkers or free-floating people, perhaps. It puts a strange burden on... It's rather unusual.

Maybe we're breaking new ground, but is it necessary? Does it provide a safeguard that the one-third and the reserve discretionary powers of the government wouldn't provide? That's just an observation. It wouldn't hold up the passage of this.

• 1145

**The Chairman:** There's the argument that if the whip can control the government members so thoroughly that none of them can sign, then you would have to admit that the whips in the opposition parties must be able to control their members so well that they can force them all to sign.

**Mr. McWhinney:** It's one-third. Don't forget.

**The Chairman:** That means you get all the opposition signed up and you've done it, right?

**Mrs. Ablonczy:** I don't want to belabour the point. I'm saying that I don't see any substantial change here and I wouldn't be willing to support it on the basis of the concerns I raised.

## [Traduction]

**Mme Ablonczy:** Si cette règle provisoire a pour seul effet, en pratique, de maintenir le statu quo, à quoi bon l'adopter?

**Le président:** Eh bien, je ne pense pas que ce soit le cas. Je pense que cela constitue un progrès. Elle prévoit deux débats supplémentaires pour chaque période de subside, ce qui n'est pas le cas actuellement, et elle autorise les députés à choisir le sujet, ce qui n'est pas non plus le cas actuellement. Je ne crois pas que cela reflète uniquement la situation actuelle.

**Mme Ablonczy:** Le gouvernement est libre de tenir ces débats, et dans un sens, avec cette disposition, ils vont certainement continuer à le faire. Cela me pose un problème, que j'ai expliqué, mais je vais laisser aux autres le soin de faire savoir ce qu'ils en pensent.

**Le président:** Oui, monsieur McWhinney.

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Je suis d'accord en partie avec l'essentiel de l'argument qu'a présenté Mme Ablonczy. Le fait d'exiger un tiers des députés de la Chambre se retrouve dans des dispositions comparables, qui ne portent pas exactement sur cette question, mais la mention d'un tiers des membres d'une assemblée se retrouvent, si l'on peut dire, lorsqu'on parle d'une entité constituante ou d'une entité juridique ayant le pouvoir d'agir. On retrouve cela dans la Constitution de la cinquième république française et dans celle de nombreux autres pays.

Je trouve que le fait de parler «d'au moins un député du parti ministériel» particulièrement maladroit. Je me demande s'il ne suffirait pas tout simplement de parler d'un tiers des députés de la Chambre, pour tenir compte du fait, comme l'a signalé Mme Ablonczy, qu'en fin de compte le gouvernement est toujours en mesure de décider si le débat sera tenu. La règle du tiers me paraît... À Paris, un tiers des membres de l'*Assemblée nationale* peut demander que l'on se prononce sur une décision, sur une question de compétence ou de constitutionnalité. Cela arrive souvent. Mais le rôle d'un député d'opposition est quelque peu étrange, à moins que nous réussissions à faire apparaître des députés ministériels chancelants, les libres penseurs ou les députés papillons, si vous me permettez cette expression. Cela impose un fardeau quelque peu étrange—ce n'est pas normal du tout.

Il est possible que nous soyons en train d'innover, mais est-ce bien nécessaire? Cette disposition offre-t-elle une protection que l'exigence d'un tiers des députés et les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement n'offrent pas? Cela n'est qu'un commentaire. Je ne m'opposerai toutefois pas à l'adoption de cette disposition.

**Le président:** On pourrait aussi dire que si le whip peut exercer un contrôle aussi étroit sur les députés ministériels qu'il peut les empêcher tous de signer il faut alors admettre que les whips des partis d'opposition sont en mesure d'obliger tous leurs députés à apposer leur signature.

**M. McWhinney:** Il s'agit d'un tiers. Ne l'oubliez pas.

**Le président:** Cela veut dire que si tous les députés d'opposition signent la motion, elle doit passer, est-ce bien cela?

**Mme Ablonczy:** Je n'insisterai pas sur ce point. Ce que je dis, c'est que je ne considère pas que le changement proposé est important et que je ne suis pas disposée à l'appuyer pour les raisons que j'ai mentionnées.

[Text]

**The Chairman:** Obviously I am in the hands of the committee. If the committee doesn't want to adopt the change, then we don't have to. It's up to us if we want to proceed. I presume we will have a vote if there is a call.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Can we vote?

**The Chairman:** The motion will be this. Mrs. Bakopanos will move that the draft report to the House respecting special debates composed of the narrative introductory text—this has already been distributed and I think members have seen that—and the revised text of the standing order as distributed at today's meeting be adopted and that the chairman be instructed to present the report to the House. The words around it provide that it's a test case, as you will recall, and it will apply for two supply periods. That's the motion before the committee.

Motion agreed to

**Mrs. Ablonczy:** I would like it to be noted, Mr. Chairman, that I opposed the motion.

**The Chairman:** Fine. Certainly the printed record will show that. Thanks, Mrs. Ablonczy.

First, we'll look at next week. On Tuesday, we have a full slate of members of Parliament and a senator appearing before in respect of the redistribution bill.

**Mr. McWhinney:** What is a full slate? You said two members. Are there more than that?

**The Chairman:** We have filled the time we have available for our meeting, and then some. The members are Mr. St. Denis, Mr. Pagtakhan, Mr. Mifflin, Mr. Harper, Mr. Caccia, Mr. Bevilacqua, Mr. Telegdi, Mr. Bhaduria, Mr. Lastewka, and Senator Rivest. We are going from 10:30 to 1 p.m. We are allowing 15 minutes each. There is a whole list of people who have requested the right to appear.

**Mr. McWhinney:** Marlene Cowling circulated a memorandum.

**The Chairman:** There are memoranda as well that you will all be receiving from lots of members. However, I don't think she requested to appear.

**Mr. McWhinney:** Might it be helpful to ask members to put in writing, as other witnesses do, some advance views? There is a certain discipline. We have two excellent memoranda from Mr. Mifflin and one from Marlene Cowling. Do you think the others could be persuaded?

**The Chairman:** I deliberately refrain from requiring that of members because of time pressures. I deliberately said we would see as many as we could. That's as many as we could fit in that day. I don't think we will be sitting on Thursday, June 23. I have told the others they can come in July.

**Mr. McWhinney:** Why not at least give priority to those who put in a written memorandum. They have take the precaution of clarifying their thinking. They are not talking off the tops of their heads.

[Translation]

**Le président:** Bien évidemment, c'est au comité de décider. Si celui-ci n'est pas prêt à adopter ce changement, il n'est pas obligé de le faire. C'est à nous de décider. Nous pourrions passer au vote si quelqu'un le demande.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Pouvons-nous voter?

**Le président:** Voici quelle est la teneur de cette motion. Mme Bakopanos a proposé que l'ébauche de rapport présentée à la Chambre concernant les débats spéciaux est composée du texte narratif introductif—celui-ci a déjà été distribué et je pense que les députés l'ont vu—and du texte révisé de l'article du règlement tel que distribué à la réunion d'aujourd'hui soit adopté et que le président soit chargé de présenter le rapport à la Chambre. Le texte qui précède la disposition précise qu'il s'agit d'une nouveauté, comme vous vous en souvenez, et que cela s'appliquera pour deux périodes de subsides. Voilà donc la motion qui est soumise au comité.

La motion est adoptée

**Mme Ablonczy:** Je tiens à ce que l'on note, monsieur le président, que je me suis opposée à la motion.

**Le président:** Très bien. Cela sera consigné au compte rendu. Je vous remercie, Madame Ablonczy.

Nous allons tout d'abord passer en revue la semaine prochaine. Mardi, nous allons avoir un horaire chargé puisque des députés et un sénateur vont comparaître au sujet du projet de loi sur le remaniement de la carte électorale.

**Mr. McWhinney:** Vous avez parlé de deux députés. Y en aura-t-il davantage?

**Le président:** Notre réunion sera entièrement consacrée à ces rencontres. Les députés qui vont comparaître sont MM. St. Denis, Pagtakhan, Mifflin, Harper, Caccia, Bevilacqua, Telegdi, Bhaduria, Lastewka et le sénateur Rivest. Nous allons siéger de 10h30 à 13 heures. Nous leur avons accordé 15 minutes chacun. Il y a toute une liste de gens qui ont demandé de comparaître.

**Mr. McWhinney:** Marlene Cowling a fait distribuer une note de service.

**Le président:** Vous allez également recevoir des notes de service de plusieurs députés. Je ne pense pas toutefois qu'elle a demandé de comparaître.

**Mr. McWhinney:** Ne serait-il pas utile de demander aux députés de rédiger par écrit, comme le font les autres témoins, leur point de vue? Cela impose une certaine discipline. Nous avons reçu deux notes fort intéressantes, l'une de M. Mifflin et l'autre de Marlene Cowling. Pensez-vous que nous pourrions convaincre les autres de faire la même chose?

**Le président:** J'ai renoncé délibérément à demander cela aux députés, à cause des problèmes de temps. J'ai simplement dit que nous enverrions le plus grand nombre possible. Nous ne pouvons entendre davantage de jour-là. Je ne pense pas que nous allons siéger le jeudi 23 juin. J'ai dit aux autres qu'ils pourraient venir en juillet.

**Mr. McWhinney:** Pourquoi ne pourrions-nous pas au moins donner la priorité aux députés qui ont préparé une note écrite. Ils ont au moins pris la peine de préciser leur pensée. Ils ne parlent pas sans préparation.

**[Texte]**

**The Chairman:** The clerk has already contacted these people and booked them. I am reluctant to untie the knot.

**Mrs. Bakopanos:** This is a very tight schedule.

**The Chairman:** Sure it is. Having 15 minutes each isn't very long. They're going to have to move smartly.

**Mr. McWhinney:** Mr. Mifflin's succinct memorandum conveys two or three hours of thinking. He has condensed it beautifully. People have forgotten the ability to write clear French and English in Parliament. It's a beautiful memorandum. It's worth a couple of hours of discussion as a test case.

**The Chairman:** Of course we can discuss it. We don't have to have him here for the whole discussion. The idea is to allow him to express anything he hasn't put in the memorandum, and to ask a few questions.

**Mr. McWhinney:** I think the navy trains people in writing clear English, don't you, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I have no idea.

**Mrs. Bakopanos:** Mr. Chairman, did we all receive the memorandum from Mr. Mifflin? Was it deposited with the committee?

**The Clerk of the Committee:** Yes.

**Mr. McWhinney:** It's just one and a half pages, Eleni. That's the beautiful part about it. It obviously took a number of hours of work for producing 400 words.

**Mrs. Bakopanos:** I'll look again, but I didn't see it.

**The Chairman:** I think all the letters from the MPs have been circulated to all members.

**Mrs. Bakopanos:** Okay, I'll look again.

• 1150

**The Chairman:** As you see, there is quite a list of members who aren't coming. Does the committee wish to sit all day on Tuesday?

**Mr. McWhinney:** No.

**The Chairman:** Well, you could with a reduced quorum of three, of course, if members are willing to circulate and have others sit in or something. A reduced quorum of three could go.

**Mr. Patry (Pierrefonds—Dollard):** There is a committee on House affairs on the private bill on Tuesday afternoon.

**The Chairman:** Oh, that's going to make it even more difficult.

I think we'll leave it at this. This goes until 1 p.m. It is going to be crowded, but I don't know how else we can do it and give a reasonable opportunity for members to be heard, given the constraints of time we are faced with. I am reluctant to call a meeting on Monday because we are going to be extremely busy in the House on Monday and I think many of us are going to be tied up there. So that's the best I can do.

**Mrs. Bakopanos:** What about Wednesday?

**[Traduction]**

**Le président:** La greffière a déjà communiqué avec ces gens-là et leur a réservé une période. J'hésite à revenir en arrière.

**Mme Bakopanos:** C'est un horaire très serré.

**Le président:** Oui. Une période de 15 minutes n'est pas très longue. Ils vont devoir faire avancer les choses.

**Mr. McWhinney:** La note très brève de M. Mifflin indique qu'il y a réfléchi deux ou trois heures. Il a fort bien résumé sa pensée. Les gens ne savent plus écrire clairement en français ou en anglais au Parlement. C'est une très belle note. Elle mériterait qu'on en discute pendant quelques heures, à titre de cas pilote.

**Le président:** Bien sûr, nous pourrons en parler. Il n'est pas nécessaire qu'il assiste à toute la discussion. Nous pourrions lui permettre d'exprimer ce qui ne figure pas dans sa note et lui poser ensuite des questions.

**Mr. McWhinney:** Je pense que la marine apprend à ses gens à écrire un anglais simple, n'est-ce pas le cas, monsieur le président?

**Le président:** Je n'en sais rien.

**Mme Bakopanos:** Monsieur le président, avons-nous tous reçu la note de M. Mifflin? A-t-elle été déposée auprès du comité?

**La greffière du comité:** Oui.

**Mr. McWhinney:** Elle ne fait qu'une page et demie, Eleni. C'est ce qui en fait la beauté. Cela lui a certainement pris des heures à choisir ces 400 mots.

**Mme Bakopanos:** Je vais continuer à chercher mais je ne la vois pas.

**Le président:** Je pense que les lettres des députés ont toutes été distribuées aux membres.

**Mme Bakopanos:** Très bien, je vais chercher encore.

**Le président:** Comme vous le voyez, la liste des députés qui ne viennent pas est assez longue. Le comité souhaite-t-il siéger mardi toute la journée?

**Mr. McWhinney:** Non.

**Le président:** Eh bien, avec un quorum réduit à trois, si les membres du comité veulent se faire remplacer. Avec un quorum de trois cela pourrait aller.

**Mr. Patry (Pierrefonds—Dollard):** Il y a le comité des affaires de la Chambre qui examine mardi après-midi un projet de loi privé.

**Le président:** Cela va encore compliquer les choses.

Je pense que nous allons laisser cela tel quel. Le comité va siéger jusqu'à 13 heures. Cela va être serré, mais je ne vois pas comment on pourrait faire autrement, tout en donnant aux députés l'occasion d'être entendus, compte tenu des contraintes que nous devons respecter. J'hésite à convoquer une séance lundi, parce que nous allons être très occupés à la Chambre ce jour-là et je crois que la plupart d'entre nous vont devoir y passer beaucoup de temps. Cela me paraît être le mieux que je puisse faire.

**Mme Bakopanos:** Et mercredi?

[Text]

**The Chairman:** I suspect we will be out of here on Tuesday night.

**Mr. Patry:** Yes, Tuesday night.

**The Chairman:** I don't think members are going to want to be here on Wednesday.

**Mr. McWhinney:** I think many have difficulty appearing beyond noon on Tuesday. I will have difficulty, frankly. I am booked up solidly. I just sort of wonder if members couldn't be persuaded to put it in writing, even if it's only a page.

**The Chairman:** They can be told to send something in writing after they've appeared. That's for sure.

**Mr. McWhinney:** Before they've appeared — then we can sort the chaff from the grain.

**The Chairman:** Many of these have put something in writing. We can ask that.

A decision was made for members who don't have time on their hands. To force them all to put their thoughts in writing we thought was unfair and deliberately chose not to do that. So that's why.

**Mr. McWhinney:** They have their lap-top computers in the House to do it.

**The Chairman:** Okay. So that's next week.

**M. Langlois (Bellechasse):** Si vous permettez, j'abonde dans le même sens que M. McWhinney, sauf que les dispositions étaient prises pour entendre des personnes qui sont pressées par le temps. Il eut été préférable d'avoir des mémoires courts auparavant, et on aurait pu s'en tenir à ça.

Pour ce qui est de la comparution du sénateur Rivest, et je l'ai dit à l'époque, c'est sur un point précis quand il a été acteur privilégié des dernières négociations constitutionnelles; il sera entendu principalement sur la représentation du Québec à la Chambre des communes. La prétention traditionnelle du Québec a été de demander, et cela a été obtenu à Charlottetown, 25 p. 100 des sièges. C'est sur ce point qu'il va parler. Peut-être qu'un quart d'heure ce sera un peu juste pour nous expliquer le contexte historique de tout ça. On pourrait avoir quelques minutes en plus, mais je n'ai pas l'intention d'abuser du temps du Comité sur ce point-là.

**Le président:** C'est à cause de ça qu'il est le dernier, parce que si nous avons trop de questions à poser nous pourrons continuer peut-être pendant quelques minutes.

**M. Langlois:** Merci.

**The Chairman:** The second item—

**Mrs. Bakopanos:** Mr. Chairman, have we decided to dispense with those who are now on this list who have asked and whom we will not see on Tuesday?

**The Chairman:** Sorry. Have we decided what?

**Mrs. Bakopanos:** How are we going to deal with those MPs who have requested to come before the committee but who will not be able to on Tuesday?

[Translation]

**Le président:** Je crois que nous partirons mardi soir.

**M. Patry:** Oui, mardi soir.

**Le président:** Je ne pense pas que les députés tiendraient à siéger mercredi.

**Mr. McWhinney:** Je pense que beaucoup de députés ne pourront se présenter mardi après-midi. J'aurais moi-même certains problèmes. Je n'ai pas un moment de libre. Je me demande tout de même si l'on ne pourrait pas demander aux députés de présenter leurs arguments par écrit, même en une page.

**Le président:** Nous pouvons leur dire d'envoyer quelque chose par écrit après qu'ils ont comparu. Cela peut certainement se faire.

**Mr. McWhinney:** Avant leur comparution — cela nous permettrait de faire un tri.

**Le président:** La plupart d'entre eux ont déjà préparé quelque chose par écrit. Nous pouvons le leur demander.

Nous nous sommes décidés en fonction des députés qui n'avaient pas le temps de le faire. Nous avons trouvé injuste de les obliger tous à présenter leurs arguments par écrit et nous avons délibérément choisi de ne pas le faire. Voilà l'explication.

**Mr. McWhinney:** Ils peuvent utiliser leurs ordinateurs portatifs lorsqu'ils siègent à la Chambre.

**Le président:** Très bien. Cela règle les affaires de la semaine prochaine.

**Mr. Langlois (Beilechasse):** If I may, I'm quite in agreement with Mr. McWhinney, but those measures were decided so that we could hear people who didn't have much time. I would have preferred to receive a short memorandum before, and we could have lived with that.

As to Senator Rivest's appearance, I said that at the time, he's going to talk about a specific subject, which he got to know while he was a privileged participant to the last constitutional negotiations; he will merely talk about Quebec's representation to the House of Commons. The traditional demand of Quebec has been to ask, and this was obtained in Charlottetown, 25% of the seats. That's what he's going to talk about. Fifteen minutes may be a bit short too if he wants to explain to us the historical context of that. We might add a few minutes, but I don't want to take up too much of the committee's time on this subject.

**The Chairman:** That's why he's the last on the list, because if we have too many questions to ask him, we might keep sitting for a few more minutes.

**M. Langlois:** Thank you.

**Le président:** Le deuxième point...

**Mme Bakopanos:** Monsieur le président, avons-nous décidé de ne pas nous occuper des gens qui figurent sur la liste, qui ont demandé à comparaître et que nous ne pourrons pas voir mardi?

**Le président:** Excusez-moi. Avons-nous décidé quoi?

**Mme Bakopanos:** Qu'allons-nous faire au sujet des députés qui ont demandé de comparaître devant le comité mais qui ne pourrons le faire mardi?

**[Texte]**

**The Chairman:** We are telling them they can come in July.

**Mrs. Bakopanos:** Okay, that's fine.

**Mr. McWhinney:** I would be very unhappy giving up July 5, 6, and 7 to—I thought we were talking substantive issues on our mandate. Are we going to be listening to witnesses who haven't put anything in writing?

**The Chairman:** I don't think there will be—

**Mr. McWhinney:** I am worried about it.

**The Chairman:** I don't think you'll find there are many witnesses. Some of the witnesses will not have put anything in writing. Many of them are professors who are coming and I am not sure whether they will have something in writing in advance. We are inviting them to come and appear.

Mr. Hamel, the former Chief Electoral Officer, is being invited to appear. Whether he will put anything in writing I don't know. We haven't requested anything from him in writing. We've asked that he come.

So some of the material we get will not be in writing in advance. We'll be hearing from the witnesses directly.

**Mr. McWhinney:** I am making no decisions on July 5, 6, and 7 and we are not debating ourselves.

**The Chairman:** I hope that on July 7 we are. The plan was always to have hearings on July 5 and 6, Mr. McWhinney. The plan was to have discussions on July 7 and if we run out of time and have to hear MPs on July 7, that's fine, but I don't think there are going to be many available.

So that's what they are being told, and they are welcome to come on any of the three days we can fit them in, but we are encouraging July 5 and 6.

• 1155

For July 5 and 6, I am proposing we start at 9:30 in the morning. We'll be in Room 253-D, and it will be televised. Lunch will be served in the room for a half-hour break, maximum, so that we can try to finish by 4:30 p.m.

If we are really crowded with witnesses we may do something else, but that's a rough outline for the three days. We have witnesses pretty well booked for the first day.

With respect to the political parties, we invited them, as you know, to appear. Both the Progressive Conservative Party of Canada and the Bloc Québécois have indicated that they wish to come before the committee and make presentations.

We've also had requests from three other parties—the Marxist-Leninist Party, the Christian Heritage Party, and the Natural Law Party, all of whom have submitted a brief written report. I've suggested that perhaps we may not need to hear their submissions, given that the written memoranda appear to set out the positions quite clearly. So unless members disagree with that, I propose to hear from the other two and not from those three. I think that we'll easily fill the time with other witnesses who want to appear.

**[Traduction]**

**Le président:** Nous allons leur dire de venir en juillet.

**Mme Bakopanos:** Très bien, c'est parfait.

**Mr. McWhinney:** Je ne tiens pas du tout à renoncer aux 5, 6 et 7 juillet pour... je pensais que nous allions aborder des questions de fond dans le cadre de notre mandat. Allons-nous devoir écouter des témoins qui n'ont rien préparé par écrit?

**Le président:** Je ne pense pas qu'ils...

**Mr. McWhinney:** Cela me tracasse.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il y aura beaucoup de témoins. Certains d'entre eux n'auront rien préparé par écrit. Il y a beaucoup de professeurs parmi eux et je ne sais pas s'ils auront rédigé quelque chose à l'avance. Nous les avons invités à comparaître devant le comité.

Mr. Hamel, l'ancien Directeur général des élections, a été invité. Je ne sais pas s'il a rédigé quelque chose. Nous ne lui avons pas demandé. Nous l'avons simplement invité.

Certains témoignages ne seront pas présentés à l'avance par écrit. Nous allons entendre directement les témoins.

**Mr. McWhinney:** Je ne prends aucune décision pour les 5, 6 et 7 juillet et nous ne délibérerons pas.

**Le président:** J'espère que nous le ferons le 7 juillet. Il est prévu depuis un bon bout de temps qu'il y aurait des audiences le 5 et 6 juillet, monsieur McWhinney. D'après le calendrier, nous devrions tenir des discussions le 7 juillet mais si nous n'avons pas suffisamment de temps et que nous devons entendre certains députés le 7 juillet, cela n'est pas grave mais je ne pense pas qu'il y en aura beaucoup.

C'est donc ce que nous disons et ils peuvent venir n'importe quel de ces trois jours si nous avons du temps, mais nous les incitons à venir les 5 et 6 juillet.

Les 5 et 6 juillet, je propose de commencer à 9h30. Nous serons dans la salle 253-D et la séance sera télévisée. Le dîner sera servi dans la salle, pendant une pause d'une demi-heure au maximum, pour essayer de terminer à 16h30 au plus tard.

S'il y a vraiment trop de témoins, nous serons peut-être amenés à modifier ce programme, mais voilà en gros comment devraient se dérouler ces trois journées. Nous allons entendre beaucoup de témoins la première journée.

Pour ce qui est des partis politiques, nous les avons invités, comme vous le savez. Le Parti progressiste-conservateur du Canada et le Bloc québécois nous ont fait savoir qu'ils souhaitaient présenter des observations au comité.

Nous avons également reçu des demandes de la part de trois autres partis—le Parti marxiste-léniniste, le Christian Heritage Party, et le Parti de la loi naturelle, qui ont tous présenté de brefs rapports écrits. J'ai proposé de ne pas les entendre, puisqu'ils semblent avoir fort bien décrit leurs positions dans leurs mémoires. À moins que les membres du comité ne soient pas d'accord, je propose d'entendre les deux premiers et pas les trois autres. Nous n'aurons aucune difficulté à occuper notre temps avec les autres témoins qui voudraient comparaître.

## [Text]

**Mrs. Ablonczy:** With respect to witnesses, we had talked a little bit about maybe having a pollster as one of the witnesses before the committee, and it just came to my attention that Environics put a question about redistribution on one of their latest polls. I don't know if they notified you of that or if you knew about that.

**The Chairman:** No, I didn't.

**Mrs. Ablonczy:** I just thought that we should have the benefit of those results, if at all possible.

**The Chairman:** I'll have the clerk look into that, and if we can get them in, we'll do so.

**Mrs. Ablonczy:** I think that someone found this out from Donna Dasko.

**The Chairman:** Thank you very much. We'll look into that right away.

We've been considering for some time now a series of issues dealing with the citizens' initiative, the right of constituents to recall their MP, binding referenda, free votes in the House of Commons, debates on petitions, and fixed election dates. We've heard seven witnesses over a period of months.

What is the wish of the members? Do we want to hear more witnesses on these subjects or does the committee wish to make some decisions on that? Obviously, time for that in June is running out. It's a matter of our long-term prospect in the fall. Do we want to revisit some of these issues?

In respect of referenda, in June of next year there will be a reference to a parliamentary committee of a review of the Referendum Act now in force, which is required under the terms of that act. So we'll be revisiting that subject—and I'm quite sure that it will be this committee—sometime in 1995, a year from this fall probably. That's number one.

Number two, I don't think that we're under any time constraint to report to the House on these matters but they were referred to us early on in this session, so we've had them in our possession for quite a long time.

The issue of free votes was dealt with by the House yesterday in a vote, and a motion was carried in respect of free votes, which, I suspect, would not be substantially different from what the committee would agree to if we were to discuss the matter at length. So something of some significance has happened there.

With regard to the citizens' initiative, recall, and fixed election dates, we've heard little on the last but we've heard a fair bit on the first two. It's a matter of whether the committee wants to hear more.

Finally, with regard to debates on petitions and our ongoing work on the rules, that's something we can look at in the context of special debates, one item of which we've dealt with today.

I'm looking for suggestions from the committee. Do you want to hear more witnesses or are you prepared to make some decisions on the kind of report we might submit to the House on these matters?

## [Translation]

**Mme Ablonczy:** Pour ce qui est des témoins, nous avions déjà parlé d'inviter un sondeur, et je viens d'apprendre que Environics a fait figurer une question sur le remaniement des circonscriptions électorales dans un de ses derniers sondages. Je ne sais pas s'ils vous en ont parlé ou si vous étiez au courant.

**Le président:** Non, je ne le savais pas.

**Mme Ablonczy:** Je pensais qu'il vous serait fort utile d'avoir ces résultats, si cela est possible.

**Le président:** J'avais demandé à la greffière d'examiner la chose et si cela est possible, nous allons nous les procurer.

**Mme Ablonczy:** Je crois que nous avons appris la nouvelle par quelqu'un qui avait parlé à Donna Dasco.

**Le président:** Je vous remercie. Nous allons nous en occuper tout de suite.

Nous examinons depuis un certain temps une série de questions qui concernent les initiatives émanant de citoyens, le droit de rappel des députés, les référendums obligatoires, le vote libre à la Chambre des communes, les débats concernant les pétitions et les élections à date fixe. Nous avons entendu sept témoins ces derniers mois.

Que souhaitent faire les membres du comité? Voulez-vous que nous entendions davantage de témoins sur ces sujets ou le comité est-il prêt à prendre des décisions dans ce domaine? Il est évident que la fin du mois de juin n'est pas loin. Il s'agit plutôt de préparer la reprise d'automne. Souhaitons-nous revenir sur ces questions?

Pour ce qui est des référendums, la révision de la loi référendaire actuellement en vigueur sera confiée à un comité parlementaire au mois de juin prochain, c'est ce qu'exige cette loi. Nous serons donc amenés à revoir cette question—je suis à peu près certain qu'elle sera confiée au comité—en 1995, à l'automne de cette année-là. C'est une chose.

Deuxièmement, je ne pense pas que nous soyons tenus de faire diligence et de présenter un rapport à la Chambre sur ces questions, mais elles nous ont été transmises au début de la session et cela fait un bon bout de temps que nous en sommes saisis.

La Chambre s'est prononcée hier sur la question des votes libres et elle a adopté une motion au sujet des votes libres, motion qui, je le pense, n'est pas très différente de celle que le comité aurait rédigée si l'on avait discuté de cette question en détail. Il s'est donc produit quelque chose d'important dans ce domaine-là.

Pour ce qui est des initiatives émanant des citoyens, du droit de rappel et des élections à dates fixes, nous n'avons pas entendu grand-chose sur la dernière question, mais plusieurs témoins ont abordé les deux premiers sujets. Il s'agit de savoir si le comité veut en entendre davantage.

Enfin, pour ce qui est des débats sur les pétitions et de nos travaux sur le Règlement, nous pouvons examiner cela dans le contexte des débats spéciaux, une des questions que nous avons abordées aujourd'hui.

Je tiens à ce que les membres du comité présentent des suggestions. Voulez-vous entendre davantage de témoins ou êtes-vous prêts à préciser les grandes lignes du rapport que nous pourrions présenter à la Chambre sur ces questions?

**[Texte]**

**Mr. McWhinney:** Mr. Chairman, we've underestimated the educational value of exchange between committee members. You can overwhelm people with science or pseudo-science. We were saying last night in another committee the informatics revolution means you've quantitatively increased the amount of data available but without any appropriate qualitative controls.

• 1200

I think we've heard a great deal, and we really need the give and take between members, the dialectical discussions. I would warn you about calling more professors, invoking more research, tomes from libraries and the like. We need to synthesize this flow of ideas we've had into the give and take of debate. I'd like to hear more from my colleagues on both this side and the other side of the table. I think that's where we're going to get truth in this. So I would counsel against being persuaded that you need more research or more witnesses.

I think on most of these issues we're reaching the stage of having to make a judgment call on the basis of a larger synoptic view of the processes of government and where you're going. I've listened and I'm well trained to listen through boring lectures and boring witnesses and to think on other things. So I will continue to exercise those disciplines if you impose a regime of compulsory lectures hereafter.

**The Chairman:** Are there any other views on that point? Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Je crois qu'on a entendu effectivement beaucoup de témoins. Il y a eu la motion M-89 de M<sup>me</sup> Jennings qui a été adoptée avec un amendement et un sous-amendement hier; il y a le projet de loi de M<sup>me</sup> Grey qui est devant la Chambre. Je ne vois pas comment, en entendant davantage de témoins, on peut régler cela.

Je pense qu'on est à un point de rupture où la décision est devenue carrément politique; ce n'est pas par le biais de modifications aux règles de procédure que l'on mettra en vigueur des dispositions telles que celles qui nous ont été proposées. Je pense que les deux camps qui étaient en faveur de ces mesures, ou qui y étaient opposés, ont eu amplement l'occasion d'interroger les témoins, de faire valoir leur point de vue et de sensibiliser la population à ces points de vue différents. Je pense que maintenant, c'est carrément une question politique, une question de leadership politique. Est-ce que oui ou non on le veut? Et je ne pense pas que l'initiative va venir d'ici mais plutôt du gouvernement.

Je suggérerais là-dessus à nos amis réformistes que s'ils veulent en faire l'enjeu de la trente-sixième élection générale, qu'ils le fassent et là ce sera clair. Mais de vouloir pendant deux ans en faire l'ordre du jour quotidien du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, c'est une autre paire de manches. Je pense qu'on devrait passer à autre chose.

**The Chairman:** In light of what I perceive as a consensus on this, I suggest we ask the researcher to draft up a document over the summer that would be something like a draft report to the House. It would contain the arguments we have heard, pro and con each of the items in the list. We might as well deal with everything in the list except debates on petitions, which I think is a standing order change and we can deal with it there. Having then marshalled the arguments—he can leave out the

**[Traduction]**

**M. McWhinney:** Monsieur le président, je crois que nous avons sous-estimé l'utilité des échanges entre les membres du comité. Il est possible de recevoir trop de renseignements scientifiques ou pseudo-scientifiques. Nous disions hier soir dans un autre comité que la révolution informatique nous donne accès à toutes sortes de données quantitatives sans aucun contrôle de nature qualitative.

Je crois que nous avons entendu beaucoup de témoins et il faut maintenant parler entre nous, nourrir la discussion. Je ne suis pas en faveur d'inviter d'autres professeurs, d'effectuer d'autres recherches, de sortir d'autres livres des bibliothèques. Il s'agit maintenant de résumer toutes ces idées et ces échanges. Je voudrais bien savoir ce que pensent mes collègues de ce côté-ci et de ce côté-là de la table. Je crois que cela nous permettrait de savoir où nous en sommes. Il me semble que nous n'avons pas besoin d'autres études ni d'autres témoins.

Sur la plupart de ces questions, nous en sommes arrivés au point où il faut nous prononcer, en tenant compte de l'ensemble des méthodes administratives du gouvernement et de ses orientations. J'ai écouté les témoins et je réussis très bien à écouter des conférences ennuyeuses et des témoins ennuyeux tout en pensant à autre chose. Je vais donc continuer à m'exercer dans ces disciplines si vous m'imposez un régime de conférences obligatoires.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points de vue sur cette question? Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** I think it's true we have heard a good number of witnesses. There was motion M-89 of Ms Jennings which was passed with an amendment and a sub-amendment yesterday; Ms Grey presented a bill to the House. I don't see how we could progress on all that by hearing more witnesses.

I think we have come to a point where the decision is wholly political. It's not by changing the procedure that we'll put in effect provisions such as the ones that have been suggested to us. I think that the two sides, the one that was in favor and those who were against those measures have been able to fully put questions to the witnesses, to express their point of view and increase the public awareness about those various views. I think now it is a question of politics, a question of political leadership. Do we want to do something? I don't think the decision will be made here but it will be by the government.

I would suggest to our reformist friends that if they want to make the 36th general election on those questions, let them do it and the situation will be clear. But we don't want to spend the next two years having that on the daily agenda of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. I think we should start something else.

**Le président:** Compte tenu de ce qui m'apparaît être un consensus, je propose de demander aux chercheurs de préparer un document au cours de l'été, document qui pourrait constituer un projet de rapport destiné à la Chambre des communes. On y trouverait les arguments que nous avons entendus, tant en faveur que contre les différents points figurant sur la liste. Il me paraît souhaitable de traiter tous les éléments de la liste, sauf les débats relatifs aux pétitions, puisqu'il s'agit

[Text]

conclusions—we can then have a debate if you like in the committee on each of the propositions and ideas. We can make a decision as to which way we recommend we proceed to the House, put it in a report and maybe complete it in September, assuming we're not swamped with other things in September. Is that reasonable?

**Mrs. Ablonczy:** I hate to compliment you, Mr. Chairman, but I think that's a very sensible solution.

**Mr. McWhinney:** It's a Solomonic recommendation, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I know the researcher will enjoy the task. He may wish to have recourse to the debates of the House on the items in question in private members' hour, which I think have been good debates, frankly. There have been some interesting things there, and I think it's fair to draw that in.

**Mr. McWhinney:** It's a good House.

**The Chairman:** It's an excellent House.

**Mr. McWhinney:** You're getting so much in your debates that you could far more copiously by commissioning research studies, but you have an excellent researcher who knows how to synthesize.

**The Chairman:** It's true.

If that's agreed, we'll leave that matter. I had hoped we might make a little more progress on this before the end of June but we haven't. This way we should be ready to deal with the issue thoroughly in September.

• 1205

If there's any pressing desire by committee members to meet before September 19 when the House resumes, let me know in August or early September. Otherwise, I suspect we will leave matters. Also, the July 7 meeting will make a difference on this, because we have instructed a series of drafts of the bill to be done, however we resolve matters that day. We may want to meet again anyway, I don't know. But we'll leave that until...

Is there any other business anyone wants to raise? Mrs. Ablonczy.

**Mrs. Ablonczy:** There are just two things, Mr. Chairman. One is that there were supposed to be some informal discussions on a proposal to sing our national anthem once a week in Parliament. Those have not taken place and I think it's because we've all been running around and very, very busy with other matters. I would like to suggest we postpone those discussions until September and I think some time for these other matters would be in order. So, if that's agreeable to the committee, I thought I should make sure that didn't fall off the map since it was a proposal made by Miss Grey of our caucus.

**The Chairman:** I think theré's an informal subcommittee of the committee that has agreed to meet and discuss it—

[Translation]

là d'une modification du règlement et que nous pouvons nous en occuper ici. Après avoir repris les arguments—on peut laisser de côté les conclusions—nous pourrions débattre en comité, si vous le souhaitez, chacune des propositions et des idées abordées. Nous pourrions ensuite choisir la façon de procéder par la suite, terminer le rapport en septembre, si nous ne sommes pas ensevelis sous autre chose en septembre. Cela vous paraît-il raisonnable?

**Mme Ablonczy:** Je n'aime pas beaucoup faire des compliments, monsieur le président, mais cela me paraît une solution très sage.

**M. McWhinney:** Salomon n'aurait pas fait mieux, monsieur le président.

**Le président:** Je sais que ce travail va plaire au chercheur. Il voudra peut-être examiner les débats de la Chambre à propos des questions soulevées au cours des heures réservées aux affaires émanant des députés, ce qui a donné lieu d'après moi à d'excellents débats. On y trouve des choses intéressantes et je pense qu'il serait bon de s'en inspirer.

**M. McWhinney:** Nous avons de bons députés.

**Le président:** Nous avons d'excellents députés.

**M. McWhinney:** Je crois que ces débats fournissent beaucoup plus de renseignements que les études que l'on fait faire et vous disposez d'un excellent chercheur qui sait synthétiser.

**Le président:** C'est bien vrai.

Si nous sommes d'accord, je vais changer de sujet. J'aurais voulu avancer davantage avant la fin du mois de juin, mais ce n'est pas ce qui s'est produit. De cette façon, nous serons prêts à aborder cette question en détail en septembre.

Si les membres du Comité manifestent le désir pressant de se réunir avant le 19 septembre au moment où la Chambre reprendra ses travaux, faites-le moi savoir en août ou au début du mois de septembre. Sinon, je crois que nous devrons en rester là. La séance du 7 juillet risque d'être déterminante parce que nous avons demandé à ce que l'on prépare une série d'avant-projets de loi, quelle que soit la façon dont nous allions régler la question aujourd'hui. Il est possible que nous voulions nous réunir une autre fois, je ne sais pas. Mais nous allons pour le moment...

Y a-t-il d'autres questions? Madame Ablonczy.

**Mme Ablonczy:** Deux choses seulement, monsieur le président. La première est que l'on devait discuter de façon informelle de la proposition consistant à chanter l'hymne national une fois par semaine au Parlement. Il n'y a pas eu de discussion et je crois que c'est parce que nous avons tous été très très occupés. Puis-je proposer de remettre ces discussions au mois de septembre et il serait bon d'aborder également certains autres sujets. Alors, si le Comité accepte ces propositions, je voulais être sûre qu'on ne l'oublie pas parce que c'est une proposition qu'avait faite M<sup>lle</sup> Grey.

**Le président:** Je crois qu'il y a un sous-comité du Comité qui a accepté de se réunir pour discuter...

## [Texte]

**Mr. McWhinney:** I think there were several subcommittees.

**The Chairman:** Yes, there are two or three subcommittees on various issues that are sort of informal—

**Mr. McWhinney:** Very strong subcommittees.

**The Chairman:** Yes, very strong membership. So that's fine. I thank you for drawing it to the attention of the committee. Monsieur Langlois, I believe, is a member of that subcommittee.

**Mr. McWhinney:** Yes, I said a strong committee. Am I a member of that committee too?

**The Chairman:** I think you're a member of that too, Mr. McWhinney, so perhaps if you want to postpone until September, that's fine. You may want to discuss it some evening in July at the conclusion of —

**Mrs. Ablonczy:** Over dinner.

**Mr. McWhinney:** Over dinner. Oyster dinner and—

**The Chairman:** We may have to have a working dinner or two in there; I'm not ruling that out.

**Mr. McWhinney:** You supply the oysters. July is not a nice month, is it?

**The Chairman:** No.

**Mrs. Ablonczy:** There's one other matter, Mr. Chairman, and this is something that perhaps I should have raised earlier. I thought it was being dealt with by the steering committee, but it's pursuant to Standing Order 81.(8), which is a new standing order that talks about committees looking at the proposals for spending for the upcoming fiscal year.

**The Chairman:** Yes.

**Mrs. Ablonczy:** It seems to me that our committee would be very remiss not to operate under this mechanism. As I understand the standing order, we have to do that by the end of the sitting, and I just think we shouldn't let this slide.

**The Chairman:** We've missed it.

**Mrs. Ablonczy:** So what would you suggest there?

**The Chairman:** Well, we've missed it and I apologize for not having drawn that to the attention of the committee. When we studied the very few estimates that are referred here, and those are the estimates of the Speaker and the Chief Electoral Officer, I didn't detect any desire on the part of the committee—and I was away for at least one of those discussions, the Chief Electoral Officer's—to make radical alterations. We don't have specific responsibility for the estimates. We do our study on them, but as you know, the Board of Internal Economy makes decisions on the expenditure plans of the House in any event. We can make recommendations to them.

It seems to me that while formally our recommendations in respect of estimates might not be listened to, we're in a position to make recommendations to the board on matters affecting members' services and the costs of those services. So if we

## [Traduction]

**M. McWhinney:** Je crois qu'il y a plusieurs sous-comités.

**Le président:** Oui, il y a deux ou trois sous-comités qui examinent divers sujets de façon informelle...

**M. McWhinney:** Des comités très capables.

**Le président:** Oui, des gens d'expérience. Dons tout va bien. Je vous remercie d'avoir attiré l'attention du Comité sur ce sujet. Monsieur Langlois, je crois, fait partie de ce sous-comité là.

**M. McWhinney:** Oui, j'ai parlé d'un Comité très capable. Est-ce que je suis également membre de ce Comité?

**Le président:** Je pense que vous en faites également partie M. McWhinney, et si vous voulez remettre la chose au mois de septembre, ce sera très bien. Vous voudrez peut-être en parler au mois de juillet à la fin...

**Mme Ablonczy:** Au cours d'un dîner.

**M. McWhinney:** Au cours d'un dîner. Un dîner aux huîtres et...

**Le président:** Il est possible que nous ayons à tenir quelques dîners de travail; la chose n'est pas exclue.

**M. McWhinney:** Vous apportez les huîtres. Le mois de juillet n'est pas un bon mois n'est-ce pas?

**Le président:** Non.

**Mme Ablonczy:** Il y a une autre chose, monsieur le président, et j'aurais peut-être dû en parler plus tôt. Je pensais que le Comité de direction s'en occupait mais il s'agit de l'article 81.(8) du Règlement, qui traite du fait que les comités examinent les dépenses proposées pour l'année financière suivante.

**Le président:** Oui.

**Mme Ablonczy:** Il me semble que notre Comité devrait avoir recours à ce mécanisme. Si j'ai bien compris le règlement, il faut le faire avant la fin de la session, et je pense que nous ne devrions pas laisser cela de côté.

**Le président:** Nous l'avons manqué.

**Mme Ablonczy:** Que proposez-vous?

**Le président:** Eh bien, nous l'avons manqué et je vous demande de m'excuser de n'avoir pas attiré l'attention du Comité là-dessus. Lorsque nous avons examiné les quelques budgets des dépenses qu'on nous a renvoyé, il s'agit du Budget du président et du directeur général des élections, je n'ai pas ressenti chez les membres du Comité le désir—and j'ai également dû m'absenter au moment où nous avons eu une de ces discussions, celle avec le directeur général des élections—d'introduire des modifications radicales. Nous n'avons pas de responsabilité précise en matière de budget des dépenses. Nous les étudions, mais comme vous le savez c'est le Bureau de la régie interne qui se prononce sur les prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Nous ne pouvons faire que des recommandations.

Il me semble que si nos recommandations au sujet du Budget des dépenses n'ont pas un grand poids officiellement, nous sommes toutefois en mesure de présenter des recommandations au Bureau sur les questions qui touchent les

## [Text]

suggested, for example, eliminating householders, we could obviously save a lot of money if the board chose to do that. I think we're free to make those recommendations at any time and make the cuts at any time.

While for the Chief Electoral Officer's case our input might be important at this stage, in respect to the House itself, I think we really have a pretty free hand, unlike some of the other committees where decisions are going to be made this summer affecting the estimates of next February or March.

**Mrs. Ablonczy:** Mr. Chairman, if we didn't request the expenditure plans and priorities for the House and from the Chief Electoral Officer now, could we get them later if we decide to consider those, say, in the fall? I'm just concerned that we may not be able to legitimately request that material unless we formally decide to do so now.

**The Chairman:** I'm told the House doesn't do an expenditure plan for the future. Its estimates are not prepared in the normal way. The board does it really on a more budget basis rather than an expenditure plan; so I'm advised by my researcher.

**Mrs. Ablonczy:** What about the Chief Electoral Officer?

**The Chairman:** He would certainly have to do one. Well, I don't think there'd be a problem getting that from him. He feels very much that he's the servant of this committee, but perhaps if I wrote a letter to him asking for the expenditure plan that would be satisfactory.

• 1210

**Mrs. Ablonczy:** Perhaps to get in the relevant period—and, as you say, probably no one is going to hold us to the letter of the law—just an indication this committee would be interested in having that material for consideration I think would be in order.

**The Chairman:** The clerk will draft a letter and I'll send it, and send you a copy.

**Mrs. Ablonczy:** Okay.

**The Chairman:** I'll circulate a copy to all members of the committee. Okay? Great.

**Mrs. Ablonczy:** Those are all the matters I have. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I'm glad you raised them.

All right. I'll then declare the meeting adjourned until Tuesday at 10:30. Thank you very much for your attendance.

Tuesday, June 21, 1994

• 1040

**The Chairman:** I apologize to the committee for my tardiness, but I had to stay for the routine proceedings. They dragged on today, for various reasons.

## [Translation]

services aux membres et le coût de ces services. Si nous proposons, par exemple, de supprimer les préposés à l'entretien, l'on pourrait bien évidemment épargner beaucoup d'argent si le Bureau décidait de le faire. Nous sommes libres je pense de présenter ce genre de recommandation et d'introduire des coupures.

Dans le cas du directeur général des élections, notre avis a peut-être de l'importance à cette étape-là, pour ce qui est de la Chambre des communes, je crois que nous avons beaucoup de latitude, ce n'est pas comme d'autres comités pour lesquels des décisions prises cet été vont avoir des répercussions sur les budgets des dépenses de février ou mars prochain.

**Mme Ablonczy:** Monsieur le président, si nous ne demandons pas les programmes et les priorités de dépenses de la Chambre et du directeur général des élections maintenant, pourrons-nous les obtenir plus tard si nous décidons de l'examiner disons, l'automne prochain? Je crains fort que nous ne puissions demander ces documents par la suite si nous ne présentons pas une demande officielle maintenant.

**Le président:** Je crois que la Chambre des communes ne prépare pas de programme des dépenses. Son budget des dépenses n'est pas préparé comme les autres. Le Bureau de la régie interne s'en occupe plutôt comme s'il s'agissait d'un budget que d'un programme de dépenses; c'est ce que m'indique mon chercheuse.

**Mme Ablonczy:** Et dans le cas du directeur général des élections?

**Le président:** Il doit certainement en préparer un. Eh bien, je ne pense pas que cela soulève un problème. Il considère qu'il est au service du Comité mais il serait peut-être préférable que je lui envoie une lettre dans laquelle je lui demanderais de nous communiquer son programme de dépenses.

**Mme Ablonczy:** Pour le signaler à temps—and comme vous l'avez dit, il est bien peu probable que l'on nous demande de d'appliquer la loi à la lettre il serait bon d'indiquer que le Comité voudrait pouvoir examiner ce document.

**Le président:** La greffière va préparer une lettre et je l'enverrai en vous en remettant une copie.

**Mme Ablonczy:** Très bien.

**Le président:** Je ferai parvenir une copie de cette lettre à tous les membres du Comité. Tout le monde est d'accord? Bon.

**Mme Ablonczy:** C'est là tout ce que j'avais à soulever. Je vous remercie monsieur le président.

**Le président:** Je suis content que vous les ayez soulevés.

Très bien. La séance est levée. Nous nous reverrons mardi à 10h30. Je vous remercie tous d'être venus.

Le mardi 21 juin 1994

**Le président:** Je m'excuse auprès des membres du Comité d'être arrivé en retard, mais j'ai dû rester pour les affaires courantes. Pour diverses raisons, cela a traîné aujourd'hui.

**[Texte]**

Mr. St. Denis, you're our first witness, telling us your views on the redistribution process. I look forward to hearing your views, sir.

**Mr. Brent St. Denis, MP (Algoma):** Thank you for this opportunity. I feel a special honour to be kicking things off.

The time is short. I will very quickly come to the main point I wish to make to you. I understand we're talking about the process. I will not dwell on my own riding and the particulars of my riding. I understand that is outside the purview of your committee.

But just so you know a little bit about me and where I'm coming from, my riding of Algoma is in northern Ontario. It has a tremendous heritage. I'm just the fourth member of Parliament since 1935. In 1935 we had Tom Farquhar, who then became a senator. He was replaced by Lester Pearson, who was replaced by Maurice Foster, and then I took the seat last October. I feel a great privilege, given that heritage.

It takes something like seven and one-half hours to drive from one end of my riding to the other, so you're certainly going to get the rural perspective in my presentation.

I think the Algoma riding is a perfect example of why the system right now does not work very well and needs to be reviewed and possibly overhauled. The fact that the new riding of Algoma—James Bay would replace the current riding... Again, I appreciate we're not talking about particulars, but let me just say some serious damage to communities of interest has taken place in the proposals put forward by the Ontario boundaries commission. Had those communities of interest not been sliced in half—almost callously, I suggest—I don't think I would have felt the need to be here.

I want to stress I'm not wanting to be or appear to be parochial. The fact that northern Ontario loses two seats in the proposals put forward some weeks ago is not really my main concern. Mine is a concern of all rural areas—the shift of representation from the rural areas to the urban areas.

The first point I want to talk about is that rural-urban shift. I think it is obvious, looking at the demographic changes in our country over the last 125 years, the populations have come to be concentrated in the urban areas. That's understandable. That's the nature of our changing society and our changing world.

But the fact remains that our country's heritage is grounded in the country—in the rural areas. That's where our roots are, and I think there's a great danger in forgetting our roots. The very nature of Canada is best expressed through our rural environments. After all, where do city folks go to enjoy holidays or a break but the country areas?

I'm sure you've thought about it, but I'd like to emphasize that your work and your recommendations will have a significant impact on the way our country manages itself for decades to come.

**[Traduction]**

Monsieur St. Denis, vous êtes le premier témoin à nous exposer vos vues sur la révision des limites des circonscriptions électorales. C'est avec plaisir que nous vous écouterons, monsieur.

**M. Brent St. Denis (député d'Algoma):** Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte. C'est un honneur tout spécial pour moi de donner le coup d'envoi.

Comme le temps presse, je vais entrer rapidement dans le vif du sujet. Je sais qu'il est question du processus. Je ne parlerai donc pas des particularités de ma circonscription. Je crois savoir que cela ne relève pas du Comité.

Toutefois, pour vous situer, je vous dirai que je viens de la circonscription d'Algoma dans le nord de l'Ontario. Cette circonscription a un passé illustre. Je ne suis que le quatrième député depuis 1935. Cette année-là, le député était Tom Farquhar, par la suite devenu sénateur. Il a été remplacé par Lester B. Pearson, lui-même remplacé par Maurice Foster et enfin par moi en octobre dernier. J'estime qu'il s'agit d'un grand honneur, vu mes illustres prédécesseurs.

Il faut faire sept heures et demi de route pour traverser ma circonscription de bout en bout. Je vais donc donner le point de vue des régions rurales dans mon exposé.

Cette circonscription d'Algoma illustre parfaitement les lacunes du système actuel et la nécessité de le reformer. Le fait que la nouvelle circonscription d'Algoma-Baie James remplacerait la circonscription actuelle... Encore une fois, je sais que nous ne parlons pas de cas particulier, mais laissez-moi vous dire que les propositions faites par la commission de délimitations des circonscriptions électorales de l'Ontario nuisent considérablement à la communauté d'intérêts des habitants. Si la circonscription n'avait pas été tranchée en deux—presque délibérément, je dirais—je ne me serais pas senti obligé de venir ici.

Surtout, je ne veux pas faire de l'esprit de clocher. Le fait que le nord de l'Ontario perde deux sièges dans les propositions faites il y a quelques semaines n'est pas ce qui m'inquiète le plus. Plutôt, je m'intéresse à toutes les régions rurales, la perte d'importance des régions rurales au profit des régions urbaines.

Je veux donc parler d'abord des rapports entre la campagne et la ville. L'évolution démographique du pays au cours des 125 dernières années montre bien que la population se concentre dans les régions urbaines. C'est compréhensible. C'est ainsi qu'évolue la société et le monde.

Il n'empêche, cependant, que notre passé plonge ses racines à la campagne, et le danger est grand que l'on oublie ses racines. La nature véritable du Canada s'est exprimée à la campagne. Après tout, où les citadins vont-ils passer leurs vacances si ce n'est à la campagne?

Vous y avez sûrement réfléchi, mais j'aimerais vous rappeler que vos recommandations auront un effet déterminant sur l'évolution du pays dans les décennies à venir.

[Text]

Imagine an extreme case where we simply track ridings by population shifts. Can you imagine a Canada 100 or 200 years from now, where 90% of members of Parliament are urban-based? That's where immigration takes place; that's where population growth tends to take place. Can you imagine a Canada where 90% of the influence in Parliament is urban? That would give you one kind of Canada.

[Translation]

Imaginez si nous tracions la carte électorale uniquement en fonction du nombre d'habitants. Pouvez-vous imaginer le pays dans cent ou deux cents ans, où 90 p. 100 des députés viendraient de la ville? C'est là où vont s'établir les immigrants, là où il y a croissance de population. Pouvez-vous concevoir un Canada où 90 p. 100 des représentants au Parlement viennent de la ville? Cela donnerait un Canada unidimensionnel.

• 1045

I suggest that it would also put rural Canada very much in the back seat as far as the future of our country and the future of rural areas.

I don't think I'm exaggerating when I say that when you consider the shift of rural to urban, if in your recommendations you can deal with that problem and find a way to balance the needs of people and the needs of communities, rural communities, then I think you will have done a great service to this country. I really can't exaggerate that at all. I think it's very important.

Tied into the urban-rural shift is the question or the notion of representation by population. I submit that we have to do some lateral thinking. It's a given that the concept of representation by population is the driving premise behind boundary decisions. I submit that while that may have been more true in the past and maybe absolutely true 125 years ago, it is now relatively true that a strict adherence to the principle of representation by population, I think, will cause damage to our country.

The job of a member of Parliament has evolved to become a job involving certainly representation on the one side but service to individual constituents and their communities on the other side. In the early days of our country I believe it was more representation. We didn't have UIC problems 100 years ago, we didn't have Canada Pension problems 100 years ago. People expected representation from their member of Parliament. They didn't need to see that person from time to time, and travel in those days of course wasn't as easy as it is now.

Because the nature of the work has now become representation and service—and I don't know if it's 50-50, but just think of a typical day, your own typical day as members of Parliament. How much time in the day do you spend "representing" and how much time do you spend working on behalf of specific constituents or their communities? I submit at the very least it's half and half. It's probably 75-25 in favour of service to constituents.

You all know when you travel through your ridings that when people come to you they don't say, how did you vote on such and such, they come to you and say, my brother has a problem with his UIC. Ninety-nine times out of a hundred the questions that come to me are service-oriented questions.

I'm carrying on here, Mr. Chairman. Please give me the high sign when I should start coming to the end because I have another point to make.

There's a danger in looking strictly at representation by population. I know there are guidelines within the rules, so to speak, that allow commissions to go 25% plus or minus. I submit that this isn't even close to being enough.

Les régions rurales du Canada se retrouveraient à l'arrière-plan quand il s'agirait de déterminer l'avenir du pays et de la campagne.

Je n'exagère pas quand je dis que face à cette transition, vous rendriez un grand service au pays si vos recommandations parvenaient à trouver un équilibre qui tienne compte des besoins des populations rurales. Je ne saurais exagérer l'importance de cette question.

Une autre question est associée à cette transition entre la campagne et la ville; il s'agit de la représentation en fonction de la population. Je pense que cela mérite un effort d'imagination. Il va sans dire que le principe de la représentation en fonction de la population doit prévaloir lorsque l'on façonne la carte électorale. Si c'était vrai il y a 125 ans, il est aussi vrai aujourd'hui que le respect strict de ce principe aujourd'hui peut nuire au pays.

Le travail du parlementaire est de représenter ses commettants mais aussi de leur assurer des services. Au début, il s'agissait d'abord d'être un représentant. Il y a 100 ans, nous n'avions pas de problèmes d'assurance-chômage ou de chèques de pension. Les gens s'attendaient à ce que leur député les représente. Pendant de longues périodes, ils ne voyaient pas leur député, sans compter que les déplacements n'étaient pas aussi faciles qu'aujourd'hui.

Comme aujourd'hui notre travail se divise entre représentation et service—je ne sais pas si c'est moitié-moitié, mais demandez-vous de quoi est faite votre journée typique de travail de député. Combien de temps passez-vous à représenter les vues des citoyens et combien à travailler pour eux ou leur ville? Pour moi, c'est au moins moitié-moitié. Je dirais même que 75 p. 100 du temps est consacré à assurer des services aux citoyens.

Vous savez aussi bien que moi que lorsque l'on rentre dans sa circonscription, les gens ne viennent pas vous demander comment vous avez voté sur telle ou telle question. Ils viennent vous dire que leur frère a des problèmes avec son assurance-chômage. Dans 99 p. 100 des cas, les questions sont de cette nature.

Je sais que je suis en train de m'étendre, monsieur le président. Faites-moi signe quand je devrai clore mon exposé parce que j'ai un autre point à soulever.

Il est risqué de s'en tenir à la représentation en fonction du nombre d'habitants. Je sais que les commissions peuvent déroger à cette règle dans une mesure de 25 p. 100, dans un sens ou dans l'autre. Pour moi, cela est bien loin d'être suffisant.

## [Texte]

For me in my riding, and I'm typical of other members of rural ridings, I have 50 communities. They all have their Canada Day celebrations, they all have or most have a Lion's Club or a Kiwanis, they have a mayor or a reeve or an Indian chief, and each of these demands service. Fairly so. They feel they should have access to a member of Parliament as well as the city dweller.

For me, just to get around my riding I put my life in peril. Many nights I get home after midnight because I'm out, as we all need to do. Those who have rural ridings in particular need to do that to get out and see the people we represent. The closeness they feel to Parliament isn't the picture in the newspaper of their member of Parliament or the phone call, it's that every once in a while they actually get to meet that person in their community. Maybe it's only a couple of times a year if it's a large riding, but that's very important. That's more important to the person in feeling part of Parliament than anything else.

• 1050

When you look at the urban member—and this is not to disparage the tremendous effort required to represent an urban riding—if you have 150,000 people in a number of square blocks of a city and 70,000 people over 50,000 square kilometres, I submit that it's easier for one of those 150,000 to see their member of Parliament than any one of the 70,000 in the 50,000 square miles. The access is important.

My final point has to do with the very process of specifically coming to the first draft of maps. I believe at the very minimum the commissions should engage the candidates, the current sitting candidates, of all parties in each of the ridings in the consultation process. I don't think in the early stages it's necessary to go far afield to gather witnesses from communities across the province. I think we would gain tremendous valuable input simply by inviting the candidates of all parties to be involved in the drafting of maps.

I know that both I in my riding of Algoma and one of my colleagues in the riding of Cochrane—Superior have had significant communities of interest cut in half when a relatively minor ratcheting or shifting of the boundaries would have maintained both communities of interest. It was only a lack of knowledge of these communities that resulted in the boundaries being proposed, such as we saw a few months ago.

**The Chairman:** May I suggest that we move on with questions.

**Mr. St. Denis:** Okay. Those are my three main points anyway, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Your 15 minutes has gone.

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** I appreciate hearing from this witness. I've been in his riding. It's a beautiful and big riding.

I have a question for Mr. St. Denis about the principle of one person, one vote. I had understood it to be very essential to true democracy, and I wondered whether he would agree with that.

**Mr. St. Denis:** I guess I'll disagree inasmuch as right now we don't have...well, we do have one person, one vote, because at election time every person who is entitled to vote has a vote. That's the basis of true democracy.

## [Traduction]

Ma circonscription est représentative de bien d'autres circonscriptions rurales, et elle compte 50 localités. Dans tous les cas, il y a une fête du Canada, un Club Lion ou Kiwanis, un maire ou un échevin, un chef autochtone et tout le monde veut des services. C'est normal. J'estime qu'ils doivent pouvoir avoir accès à leur député aussi facilement qu'un citadin.

Moi, je mets ma vie en jeu chaque fois que je me déplace dans ma circonscription. Souvent, je ne rentre que passé minuit parce que je dois sortir, comme vous tous. Les députés de la campagne doivent sortir rencontrer les citoyens qu'ils représentent. Pour eux, être proche du Parlement, ce n'est pas de voir dans le journal une photo de leur député ou de recevoir un coup de téléphone. Non, pour eux, c'est de pouvoir de temps en temps rencontrer le député dans la circonscription. Ce n'est peut-être qu'une fois ou deux par année, si la circonscription est étendue, mais c'est très important. C'est ce qui fait que le citoyen a le sentiment d'être proche du Parlement.

• 1050

Prenez le cas d'un député en ville. Je ne veux pas minimiser l'immense effort qu'il faut pour représenter une circonscription urbaine, mais 150 000 personnes habitent dans tant de pâtes de maisons par rapport à 70 000 habitants sur un territoire de 50 000 kilomètres carrés; je vous dis qu'il est plus facile pour un de ces 150 000 citoyens de voir leur député que pour n'importe lequel des 70 000 sur le territoire de 50 000 kilomètres carrés. Avoir accès à son député, c'est important.

Pour terminer, je voudrais parler de la méthode de production de l'avant-projet de cartes. À tout le moins, j'estime que les commissions devraient consulter le député et les candidats de tous les partis de la circonscription. Il n'est pas nécessaire au début d'aller entendre les témoins venant de partout dans la province. Je pense qu'on obtiendrait des avis précieux en invitant les candidats de tous les partis à dessiner la carte.

Dans ma circonscription d'Algoma et dans celle de mon collègue de Cochrane—Superior, des localités importantes ont été coupées en deux alors qu'un petit déplacement de la limite électorale aurait permis de les conserver intactes. C'est parce qu'on connaissait mal ces localités qu'on a abouti aux limites qui ont été proposées il y a quelques mois.

**Le président:** Je pense qu'il serait temps de passer aux questions.

**M. St. Denis:** D'accord. De toutes façons, c'étaient mes trois arguments, monsieur le président.

**Le président:** Vos 15 minutes sont écoulées.

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** Je suis heureuse d'avoir entendu le témoin. Je me suis rendue dans sa circonscription, qui est très étendue et très belle.

La question que je veux poser à M. St. Denis porte sur le principe d'une personne une voix. Pour moi, c'est le fondement de la démocratie et je me demande s'il est d'accord.

**M. St. Denis:** Je pense que je ne suis pas d'accord dans la mesure où à l'heure actuelle... Eh bien, le principe d'une personne une voix existe puisque aux élections tous ceux qui ont le droit de vote ont une voix. C'est le fondement de la démocratie.

[Text]

When it comes to representation, I don't think the principle of one person, one vote relates to representation. We don't have it now. There already is some limited recognition of size in the formula. I just submit that the size isn't enough.

**Mrs. Ablonczy:** My question wasn't whether we have it, but whether or not you consider it to be essential to true democracy.

**Mr. St. Denis:** I think the one person, one vote, yes, but an actual equal number of people per MP, 100,000 persons per MP, no, I don't think so—unless you can legislate that MPs shall not be required to serve their constituents and visit their communities. You can't do it in large areas. That's what's demanded of us.

**Mrs. Ablonczy:** So you wouldn't be troubled if some votes were more equal than others?

**Mr. St. Denis:** When it comes election day, I get to cast one vote like everybody else. Your question, I think, is confusing. The vote on election day, with representation by the member of Parliament of the people in an area. . . You represent not just individuals; you represent communities, you represent families, you represent regions, you represent areas. I think representation by community is also important.

**Mrs. Ablonczy:** I would suggest, and I appreciate the concerns that motivate your argument, that if we are to have one person, one vote, and if those votes are to count—my vote counts as much as your vote and anyone else's vote—we have to have your vote representing the same number of votes as my vote. Otherwise, we have a disproportion or imbalance in the weight or the meaning or the impact of different Canadians' votes. I think that's a concern this committee has to deal with.

• 1055

**The Chairman:** Are there any other questions?

**M. Langlois (Bellechasse):** Votre présentation était claire. Étant moi-même représentant d'une circonscription rurale qui compte une soixantaine de communautés et de municipalités, je suis en mesure de comprendre votre préoccupation.

Suggérez-vous que, dans les critères qui seront retenus pour l'établissement de futures cartes électorales, la norme de 25 p. 100 ne soit pas aussi précisément définie, de telle sorte qu'elle puisse permettre des écarts plus grands là où la question se pose?

**Mr. St. Denis:** Yes. I believe it's too restrictive. I'm not saying we have a deviation from the average of 100%, but I think we have to better balance the rural and urban needs if that means a 40% deviation from average, or 35% or 50%. What's the best for Canada?

**M. Langlois:** Êtes-vous d'avis que ce type de variation entre les circonscriptions rurales et les circonscriptions urbaines pourrait permettre à la Chambre des communes de faire ce que font actuellement la Chambre des communes et le Sénat? La Chambre des communes deviendrait la représentante, non seulement de la population très directement, mais aussi des territoires. On pourrait faire dans une seule Chambre ce qu'on n'arrive jamais à faire à deux à l'heure actuelle, et cela dans un avenir prévisible.

[Translation]

Pour ce qui est de la représentation, je ne pense pas que le principe d'une personne une voix soit relié à la représentation. Ce n'est pas ce qui existe aujourd'hui. La formule reconnaît d'ailleurs en partie la question de l'étendue. À mon avis, toutefois, ce n'est pas suffisant.

**Mme Ablonczy:** Ma question n'était pas de savoir si ça existe, mais si vous estimez que c'est indispensable à la démocratie.

**Mr. St. Denis:** Une personne une voix, oui, mais un nombre égal de citoyens par député, 100 000 citoyens par député, non, je ne pense pas, à moins que l'on puisse dispenser les députés de servir leurs commettants et de visiter les localités. On ne peut pas le faire dans les grandes circonscriptions. C'est ce qu'on attend de nous.

**Mme Ablonczy:** Donc, cela ne vous dérangerait pas si certains votes avaient plus de poids que d'autres?

**Mr. St. Denis:** Le jour de l'élection, j'ai un bulletin comme tous les autres. Votre question, je crois, prête à confusion. Le jour de l'élection, le vote, avec le député. . . On ne représente pas que des citoyens, on représente des groupes, des familles, des régions, des collectivités. Représenter des collectivités, cela aussi c'est important.

**Mme Ablonczy:** Je comprends vos motifs, mais si l'on accepte le principe d'une personne une voix, et si ces voix doivent compter—mon bulletin compte autant que le vôtre ou celui de n'importe qui d'autre—it faut que votre vote représente le même nombre d'électeurs que le mien, sans quoi il y a un déséquilibre, une pondération différente accordée aux voix des Canadiens. C'est une considération dont le comité doit tenir compte.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Langlois (Bellechasse):** Your presentation was clear. Since I personally represent a rural riding with some 60 communities and municipalities, I am in a position to share your concern.

Would you say that among the criteria to be used for setting future electoral boundaries, the departure allowed, set at 25%, not be as strictly defined so as to allow for greater variance where appropriate?

**Mr. St. Denis:** Oui. Je pense que c'est trop restrictif. Je ne parle pas d'une dérogation de 100 p. 100, mais je pense qu'il faut trouver un meilleur équilibre entre les besoins de la ville et ceux de la campagne. Cela peut vouloir dire un écart de 40 p. 100, de 35 p. 100 ou de 50 p. 100. Dans le meilleur intérêt du pays.

**Mr. Langlois:** Do you believe that this shift between rural and urban ridings could enable the House of Commons to do what the House and the Senate are doing? The House would become the direct representative of constituents and also of territories. We could accomplish in a single chamber what currently cannot be done with two at this time, and this in the foreseeable future.

## [Texte]

**Mr. St. Denis:** Certainly in the absence of a Senate, let's say, it would be one way to in fact involve regional representation with representation of the individual citizen. But even with a properly functioning Senate, if we use the senates of other countries, where you have two per province or three per province, which is going the other way, it's a...

I still think the House of Commons must also, in its members, reflect something of the rural nature of the country. It's the House of Commons that drives the legislation. If we lose the rural nature, it's like the camel that puts its nose in the tent and then wants to come all the way into the tent. If we don't represent rural Canada in the House of Commons to some significant degree, it doesn't matter what kind of regional representation you have in the Senate. It will be too late. Legislation is already in the system.

**M. Langlois:** Merci beaucoup.

**Mr. Patry (Pierrefonds—Dollard):** Mr. St. Denis, apart from the fact you just mentioned to Mr. Langlois, that evaluation of 35% to 40% should be implemented, do you have any other realistic solution to avoid cutting in the rural area ridings?

**Mr. St. Denis:** To avoid. . .?

**Mr. Patry:** To avoid cutting the number of seats for the rural areas.

**Mr. St. Denis:** I suppose one of the points I didn't make was that we could find other ways to guarantee it. If we accept that Canada's rural heritage was important 100 years ago, is important now and will be important 500 years from now, another way to do it is simply to say a fixed percentage of the seats in the House of Commons shall be rural. You have a designation of rural/urban ridings so that at no time will representation in the House of Commons be less than x percent rural. You could just fix that figure, based on what it was 10 years ago, or what it is now, or what it is 10 years from now—I don't know. But you could just fix a percentage.

It wouldn't matter if they were in northern Ontario or if they were in western Canada, as long as you had the rural mentality represented.

**Mr. Patry:** I have another little question: are you in favour of freezing the number of MPs?

**Mr. St. Denis:** I would just freeze members of the opposition parties.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. St. Denis:** No, excuse me. On the question of number of seats, I think there is a limit, but I would not want to see Canada's interests constrained simply by a cap on the number of seats. It's not an issue upon which I have strong views one way or the other, quite frankly.

## [Traduction]

**M. St. Denis:** En l'absence de Sénat, ce serait effectivement une façon de représenter les régions et de représenter chaque citoyen. Mais même si le Sénat fonctionnait comme il faut, si l'on examine le Sénat dans d'autres pays, où il y a deux ou trois sénateurs par province, ce qui va dans l'autre direction, c'est...

Je pense que la Chambre des communes doit elle aussi, grâce aux députés, refléter le caractère rural du pays. C'est à la Chambre des communes que naissent les lois. Si ce caractère rural disparaît, c'est comme le chameau qui met son museau dans la tente et puis qui veut entrer tout entier. Si on n'arrive pas à représenter dans une mesure importante les régions rurales du pays à la Chambre des communes, peu importe le type de représentation régionale qu'il y a au Sénat. Ce sera trop tard. Les projets de loi ont déjà été déposés.

**M. Langlois:** Thank you very much.

**Mr. Patry (Pierrefonds—Dollard):** Monsieur St. Denis, à part ce que vous venez de dire à M. Langlois, la dérogation de 35 p. 100 à 40 p. 100, avez-vous une autre solution réaliste pour éviter de réduire les circonscriptions rurales?

**Mr. St. Denis:** Pour éviter. . .?

**Mr. Patry:** Pour éviter de réduire le nombre de sièges dans les régions rurales.

**M. St. Denis:** J'ai oublié de dire que nous pourrions trouver d'autres façons de le faire. Si nous acceptons que nos traditions rurales étaient importantes il y a 100 ans et continueront de l'être dans 500 ans, une autre façon de faire serait tout simplement de fixer un pourcentage de sièges, à la Chambre, qui viendraient des régions rurales. On pourrait décider que le pourcentage de circonscriptions rurales ne tombera jamais sous tel chiffre. Il suffirait de fixer un chiffre basé sur ce que c'était il y a 10 ans ou sur la situation aujourd'hui ou sur ce que ce sera dans 10 ans—je ne sais pas. Mais on pourrait se contenter de fixer un pourcentage.

Il ne serait pas nécessaire que ce soit dans le Nord de l'Ontario ou dans l'Ouest du pays, pourvu que les mentalités rurales soient représentées.

**Mr. Patry:** J'ai une autre petite question. Êtes-vous en faveur d'un gel du nombre de députés?

**Mr. St. Denis:** Je me contenterais de geler le nombre de députés de l'Opposition.

**Des voix:** Oh, oh!

**Mr. St. Denis:** Non, excusez-moi. Pour ce qui est du nombre de sièges, je pense qu'il y a une limite, mais je ne voudrais pas que les intérêts du pays souffrent d'une limitation du nombre de sièges. Bien franchement, ce n'est pas une question sur laquelle j'ai des idées bien arrêtées.

• 1100

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** That was a rather interesting comment about freezing the opposition parties. After the next election that might be appropriate.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** C'était très intéressant ce que vous avez dit à propos du gel des députés de l'Opposition. Après les prochaines élections, ça pourrait être une bonne idée.

## [Text]

I come from a large rural riding, although not quite as large as Algoma, but it does take four and a half hours to drive from one end of my riding to the other. The approach we've taken in my constituency—by the way, Mr. Chairman, some of the rule changes the Board of Internal Economy has considered have been helpful in my riding. We've tried to be innovative rather than complain that our riding is too big, because it's all a matter of degrees.

I have urban-rural ridings in my constituency where the people in that riding think they have a huge riding, when in fact it's minute compared to my own riding and territory. And there are some that are even larger than mine, so it's all a matter of degree. The use of 1-800 numbers and the fact that members' staffs are more flexible in their travel because members' operating budgets have become more flexible—that has solved some of the problems I was facing in my own constituency.

Even though I have a smaller riding than you do, I probably have as many or more communities. Even now I could not get to every community in my riding in a year. So that suddenly becomes irrelevant as well. It's a matter of serving where you're needed and being fair with all your constituents. I would think that some urban ridings that become extremely large because of population differences—some of those members might feel they are unable to properly communicate and be in touch with their constituents just because of the mass. So I think we have to consider those issues.

**Mr. St. Denis:** I think there's a strong distinction between the neighbourhoods in a city and the towns in a rural area. Neighbourhoods don't have mayors and reeves and Indian chiefs, but cities and towns do, and I think it's important that the rural areas... Already there is a sense in the rural areas that all of the decisions are made in the cities, that those folks don't care about the needs of rural Canada.

I think we make the situation worse if we inexorably expand the size of rural ridings because of the population shifts in the city. Sure, you have 60 and I have 50 little towns, but what if it went up to 100 little towns?

There has to be a limit. There has to be a point at which we say that's just too many communities for anybody to reasonably serve and represent. If the job is purely representation and you can legislate against service, then I would agree with you, but people expect the service, they expect to see their MP. I'm following a tradition of very high service and I can't start from down here. I have to start from where it left off, and I hope everybody else is in the same position.

So I think we have to consider that the rural areas are already feeling disassociated from Parliament and the process, and I think we exacerbate that situation.

**The Chairman:** Thank you. I appreciate your comments. I'm sure they'll be helpful to us as we move through this.

Mr. Serré.

## [Translation]

Je viens d'une grande circonscription rurale. Elle n'est pas aussi vaste que celle d'Algoma, mais il faut 3 heures et demie de route pour la traverser. Ce qu'on a fait dans ma circonscription—au fait, monsieur le président, certains des changements au règlement examinés par le Bureau de la régie interne ont été très utiles dans ma circonscription. Nous avons essayé de faire preuve d'innovation plutôt que de nous plaindre du fait que la circonscription est trop grande, parce que tout ça, c'est une question de degré.

Il y a des localités urbaines et des localités rurales dans ma circonscription et il y a des gens qui pensent que leur circonscription est énorme alors qu'elle est minuscule par rapport à ma circonscription et à mon territoire. D'autres sont encore plus vastes que la mienne; c'est donc une question de degré. L'utilisation de numéros 1-800 et le fait que le personnel des députés a plus de latitude lorsqu'il voyage—parce que le budget de fonctionnement des députés est plus adaptable—cela a réglé une partie de nos problèmes.

Même si ma circonscription est plus petite que la vôtre, j'ai probablement autant de localités que vous, sinon plus. Même aujourd'hui, il me serait impossible de me rendre dans chaque localité en un an. Ça finit donc par ne plus compter. Il s'agit de donner des services là où on a besoin de soi et de traiter tous ses électeurs de la même façon. Certaines circonscriptions urbaines deviennent très grosses à cause des écarts de population et certains députés ont peut-être du mal à communiquer avec leurs électeurs à cause du grand nombre. Il faut donc tenir compte de ces questions.

**M. St. Denis:** Je pense qu'il faut faire une distinction entre les quartiers d'une ville et les villages de la campagne. Les divers quartiers n'ont pas de maires, d'échevins et de chefs autochtones, mais les villes et les villages en ont. C'est important dans les régions rurales... Déjà, à la campagne, on trouve que toutes les décisions sont prises dans les villes et que ces gens-là ne se soucient pas de leurs besoins.

Je pense qu'on aggrave la situation si l'on continue d'étendre les circonscriptions rurales à cause de l'accroissement démographique dans les villes. Bien sûr, vous avez 60 villages et moi une cinquantaine, mais qu'arriverait-il si ça montait à une centaine de villages?

Il faut bien qu'il y ait une limite. À partir d'un certain moment, il faut dire que cela fait trop de localités pour que quiconque puisse les desservir et les représenter correctement. Si notre travail consiste uniquement à les représenter, et si une loi peut supprimer le service qu'on est sensé donner, alors dans ce cas je suis d'accord avec vous. Mais les gens s'attendent à recevoir des services et ils s'attendent à voir leur député. Je suis l'héritier d'une longue tradition de services à la population et il n'est pas question que j'y renonce. Il faut que je prenne le relais et j'espère que tous les autres feront comme moi.

Il faut comprendre que la campagne se sent déjà coupée du Parlement et de l'activité parlementaire. Cela ne fait qu'empirer la situation.

**Le président:** Merci. Je vous remercie de vos propos. Ils nous aideront sûrement à faire avancer ce dossier.

Monsieur Serré.

## [Texte]

**Mr. Benoît Serré, MP (Timiskaming—French River):** Mr. Chairman, my comments will be very brief because I did not expect to appear before this committee for a while. I got notice about half an hour ago that I would be speaking this morning, but I welcome the opportunity to do so. I concur with most of what my colleague from Algoma said. I didn't hear all of his testimony, but I think he mentioned a lot of my concerns on this issue.

I'm a little worried about the lack of rural representation on this committee. I thought there was only one. I believe Mr. Langlois is a rural member. Are there any more rural members on this committee?

**The Chairman:** Mr. Hermanson, perhaps.

**Mr. Serré:** Mr. Chairman, before you make a final decision on any of these issues, I hope you will take... Maybe because you have only one or two committee members who are rural, you will take more notice of the concerns of rural members from both the government and the opposition benches. I think it's important that the rural mentality be represented on this committee.

## [Traduction]

**M. Benoît Serré (député Timiskaming—French River):** Monsieur le président, je serai très bref parce que je ne m'attendais pas à comparaître devant le comité avant un petit moment. On m'a prévenu il y a environ une demi-heure que j'allais être entendu ce matin. Je suis toutefois heureux de l'occasion qui m'est offerte. Je suis d'accord avec la plus grande partie de ce qu'a dit mon collègue d'Algoma. Je n'ai pas entendu tout son témoignage, mais je pense qu'il a exprimé beaucoup de mes inquiétudes à ce sujet.

De fait, je m'inquiète un peu du manque de représentation rurale ici au comité. Je pense qu'il n'y a qu'un seul député rural. Il y a M. Langlois, je crois. Y en a-t-il d'autres au comité?

**Le président:** M. Hermanson, peut-être.

**M. Serré:** Monsieur le président, avant de rendre une décision définitive sur l'une ou l'autre de ces questions, j'espère que vous prendrez... Si vous aviez plus d'un ou deux membres du comité qui venaient de la campagne, vous accorderiez peut-être une plus grande attention aux députés de la campagne, qu'ils soient des députés ministériels ou de l'opposition. Il est important de faire valoir les vues des régions rurales au Comité.

• 1105

My riding is more or less the same as Brent. I have about 60 different communities, 20 chambers of commerce and 300 different kinds of service clubs. It takes about six and a half hours to go in a straight line from one end of the riding to the other, but to start going on the side roads and into every community—I could not do it in a month. There are some communities where I was there for about 2 hours in a 40-day campaign.

This is a real difference between serving in an urban area or a rural area. Sometimes you have five MPs dealing with the same town council, whereas we have to deal with 50 or 60 different town councils. Every town council wants to meet their MP. They've got issues they want to deal with. Every service club wants to see you. Every chamber of commerce wants to see you.

So population representation alone is not a good criterion for defining what a constituency should be. The role and need of the member of Parliament is very different. If I get to meet every town council once a year, I'm lucky. I have to work really hard at it, as compared to an urban member of Parliament who's in his home town every weekend. He can meet the town council on any given day, and he probably meets with it 25 times during the year. These are the kinds of differences that exist between rural and urban Canada.

I believe the criteria involved in determining what a constituency should be should also involve the historical links among communities. My riding has been modified only marginally in the last 50 years, but the same communities have worked together and they have long historical ties that they want to keep.

I also believe geography should be one of the criteria. I don't know if it's appropriate to have a certain amount of square miles or whatever, but I think there's a limit to how much a member of Parliament can travel to serve his constituents.

Ma circonscription est à peu près semblable à Brent. J'ai une soixantaine de localités, 20 chambres de commerce et 300 clubs philanthropiques. En ligne directe, il faut six heures et demie pour traverser la circonscription de bout en bout, mais si on passe par les routes secondaires et si l'on va dans toutes les localités, on n'arriverait pas à le faire en un mois. Il y a des localités où j'ai passé à peu près deux heures pendant la campagne de 40 jours.

C'est là la vraie différence entre le service que l'on doit offrir à la ville et celui que l'on doit offrir à la campagne. Parfois il y a cinq députés qui traitent avec le même conseil municipal, tandis que nous, il nous faut traiter avec 50 ou 60 conseils municipaux. Chaque conseil municipal veut rencontrer son député. Ils ont tous des problèmes à discuter. Chaque club philanthropique veut nous voir. Chaque chambre de commerce aussi.

C'est donc dire que la représentation fondée uniquement sur le nombre d'habitants n'est pas un critère valable de définition d'une circonscription. Le rôle et les besoins du député sont très différents. Si j'arrive à rencontrer chaque conseil municipal dans le courant de l'année, je m'estime chanceux. Il faut que je travaille très dur, par rapport à un député urbain, qui est dans sa ville chaque fin de semaine. Il peut rencontrer le conseil municipal n'importe quel jour et il peut sans doute le rencontrer 25 fois durant l'année. Voilà le genre de différences qu'il y a entre le Canada rural et le Canada urbain.

Comme autre critère de définition d'une circonscription, il y a les liens historiques avec les communautés. Ma circonscription n'a été que très légèrement modifiée au cours des 50 dernières années, mais les mêmes communautés ont travaillé ensemble et ont des liens historiques qu'elles veulent conserver.

Je pense aussi que la géographie devrait être un critère. Je ne sais pas s'il y a lieu d'avoir un certain nombre de milles carrés ou je ne sais trop quoi, mais je pense qu'il y a une limite au territoire qu'un député peut couvrir pour ses électeurs.

[Text]

I've had more calls and letters to my office about this redistribution process than all other issues combined, including the budget, the Young Offenders Act and you name it. People in my riding are upset about the possibility that this riding will be split in three and tied to other ridings. It's all small communities. The largest community is about 9,000. They don't want to be tied in with Timmins, North Bay, Sudbury or the larger communities because they know the centre of power will be in the big communities and anybody who's not from the major city will not be able to win the riding. That's the bottom line.

If we don't address that in whatever formula we come up with for redistribution, there's a real possibility of a rural revolt in this country. More and more, rural issues are not being addressed because of the lack of representation. People feel alienated. That's why we have the Reform Party in the west right now—because people feel they're not part of the decision-making process. That is true in rural Canada as well.

One issue I want to touch on very briefly was put forward by Mrs. Ablonczy. If you're looking at equal representation and you want to have that in the next process, you're going to have to change the Constitution. Prince Edward Island is allowed its four members of Parliament right now, and they have a population of about 125,000. With your criteria, Prince Edward Island would have one member of Parliament. If you think Prince Edward Island will amend the Constitution to reduce their members from four to one, it's not going to happen.

• 1110

I think it's important that we maintain some kind of regional representation, regardless of population. There is the question of Quebec, which now basically has 25% of the members in the House of Commons. If we go by population alone, this percentage will be reduced and this will create some constitutional problems. I believe sincerely Quebec should maintain that 25% and that northern Ontario, with a population of 800,000, should maintain its 12 members of Parliament.

There's nothing wrong. If as a result of the Constitution P.E.I., with 125,000, can have 4 members, which basically gives them around 30,000 per riding, why is it wrong to have a northern Ontario riding with 66,000 or 65,000? We have to maintain this regional representation because we in rural Canada are already under-represented in caucus and in government. The urban issues always get to the top of the agenda.

Just to give you an example, I was at a meeting not too long ago and somebody was saying that the Department of Natural Resources was not an important department. Now, if you add mining, forestry and energy together—they are all under that department—they make up 46% of our exports. This is all from rural Canada. So we have to be represented in government and in the decision-making process.

[Translation]

J'ai eu plus de coups de téléphone et de lettres à mon bureau à propos de la révision de la carte électorale qu'à propos de toutes les autres questions combinées, y compris le budget, la Loi sur les jeunes délinquants, et Dieu sait quoi. Les habitants de ma circonscription sont mécontents à l'idée de voir la circonscription séparée en trois et rattachée à d'autres circonscriptions. On n'y trouve que de petites localités. La plus importante compte 9 000 habitants. Elles ne veulent pas être rattachées à Timmins, North Bay, Sudbury ou à d'autres villes plus grandes parce qu'elles savent que le pouvoir se retrouvera dans les grands centres et qu'un candidat qui ne vient pas d'une grande ville ne pourra pas enlever la circonscription. La vérité, c'est ça.

Si l'on ne règle pas cette difficulté, quelle que soit la formule que l'on trouvera, il est très possible qu'il y aura une révolte des ruraux au Canada. De plus en plus, les questions rurales ne reçoivent plus d'attention faute de porte-parole. Les gens se sentent coupés de tout. C'est pour cela que le Parti réformiste existe aujourd'hui dans l'Ouest, parce que les gens n'ont plus le sentiment de participer aux décisions. C'est aussi vrai pour le reste des régions rurales canadiennes.

Je voulais aussi aborder brièvement une question soulevée par Mme Ablonczy. Si vous voulez qu'il y ait une représentation égale au cours des prochaines élections, il faudra changer la Constitution. Aujourd'hui, l'Île-du-Prince-Édouard a droit à quatre députés malgré une population de 125 000 habitants. En appliquant vos critères, l'Île-du-Prince-Édouard n'aura qu'un seul député. Si vous pensez que l'Île-du-Prince-Édouard va modifier la Constitution pour ramener le nombre de ses députés de quatre à trois, vous vous leurrez.

J'estime qu'il est important que nous maintenions une forme de représentation régionale, indépendamment de la démographie. Il y a la question du Québec qui, à l'heure actuelle, détient à toutes fins pratiques 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Si l'on s'en tient à la démographie, ce pourcentage sera réduit, ce qui peut poser des problèmes d'ordre constitutionnel. Je crois sincèrement que le Québec devrait conserver ses 25 p. 100 et que le Nord de l'Ontario, avec une population de 800 000 habitants, devrait conserver ses 12 députés.

Il n'y a rien de mal à cela. Si, du fait de la constitution, l'Île-du-Prince-Édouard, avec ses 125 000 habitants, peut avoir quatre députés, ce qui représente environ 30 000 habitants par circonscription, pourquoi ne pourrait-on pas avoir une circonscription du Nord de l'Ontario avec 66 000 ou 65 000 habitants? Il faut maintenir cette représentation régionale car dans les régions rurales nous sommes déjà sous-représentés au sein du groupe parlementaire et au sein du gouvernement. Ce sont toujours les questions urbaines qui sont envisagées en priorité.

Je vous donne un exemple: il n'y a pas si longtemps que cela, j'étais à une réunion à laquelle quelqu'un disait que le ministère des Ressources naturelles n'était pas un ministère important. Or, si l'on groupe mines, forêts et énergie—tout cela relève du ministère en question cela représente 46 p. 100 de nos exportations. Tout cela vient du Canada rural. Nous devons donc être représentés au sein du gouvernement et dans le processus décisionnel.

## [Texte]

I want to make sure one more thing happens after you bring out your recommendation. The way Bill C-18 was presented, many Canadians were under the impression that the present hearings were irrelevant and they did not attend. I know that happened in my riding, and I did advise them that there will be a new process in place so I don't think we should spend our time and money to go before those hearings. Consequently many Canadians—not only in my riding, but across the country—did not have input into the existing process.

So any recommendation that will come out of this committee and any legislation will have to address that concern and make sure the general population has an input at two levels. First of all, they should do so before you come up with specific legislation. After, when the process is in place for redistribution, they should have another chance to have input into that process.

That's about all I have to say at this point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Any questions of the witness?

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Mr. Serré, I think you've made your point very clearly in relation to the rural constituencies. Certainly even though we represent urban constituencies, I and probably other members of the committee will approach this matter with what the United States Supreme Court called a bias against bias against rural constituencies. I assure you I'll give special attention to that factor myself.

By the way, I'd also like to tell you that although it's in the heart of a city, my constituency is five and a half hours away by air, and door-to-door it's about seven and a half hours away. So I really find it difficult to get home every weekend. If I have to vote or speak on Friday, I can't go home. So I understand some of your problems.

You did raise one particular point, though. The hearing process was entered into in good faith by many of the citizens, many voters. I don't think you should conclude that is terminated. As I have read the laws adopted now by the House and the Senate, there would be nothing to prevent fresh hearings being held.

But I assume in that case they would build on the base of the work already done, and it's possible that the committees would be continued and simply view this as supplemental to their work. In any case, the fact that people in good faith didn't attend the committee hearings doesn't necessarily require them to be excluded from fresh hearings.

I would hope, Mr. Chairman, that in our recommendations we would open the possibility of what might be called additional or supplemental hearings for which the work already done could be taken as a necessary base. So on those two points...

## [Traduction]

Je tiens à m'assurer d'une autre chose dans le contexte de votre recommandation. Étant donné la façon dont on a présenté le projet de loi C-18, beaucoup de Canadiens ont eu l'impression que les audiences qui se déroulent actuellement n'avaient pas beaucoup d'importance et il n'y en avait donc pas allés. Je sais que c'est ce qui s'est produit dans ma circonscription et j'ai avisé la population que l'on reprendrait les consultations, si bien que je ne crois pas qu'il faille pour le moment consacrer temps et argent à participer à ce processus initial. Beaucoup de gens—non seulement dans ma circonscription mais dans tout le pays—n'ont pas participé au processus.

Aussi, toute recommandation qui émanera de ce Comité et tout texte législatif devra tenir compte de ce problème, car nous devons nous assurer que l'ensemble de la population peut intervenir à deux reprises: tout d'abord, avant que l'on ne propose un projet de loi, ensuite, une fois établi le processus de révision.

C'est à peu près tout ce que j'avais à dire pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Avez-vous des questions à poser au témoin?

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Monsieur Serré, j'estime que vous avez été très clair pour ce qui est des circonscriptions rurales. Il est évident que, bien que nous représentions des circonscriptions urbaines, d'autres membres du Comité comme moi examineront la question avec ce que la Cour suprême des États-Unis a appelé un préjugé contre le préjugé contre les circonscriptions rurales. Je puis vous assurer que je préterai une attention toute particulière à ce facteur.

D'ailleurs, j'aimerais également vous dire que bien qu'elle soit en plein cœur d'une ville, ma circonscription est à 5 heures et demie d'avion et, porte à porte, cela représente environ 7 heures et demie. Je constate donc qu'il est difficile de rentrer toutes les fins de semaines. Si je dois voter ou prendre la parole vendredi, je ne peux pas rentrer chez moi. Je comprends donc certains de vos problèmes.

Vous avez toutefois soulevé un point particulier. Beaucoup de citoyens et beaucoup d'électeurs ont participé aux audiences en toute bonne foi. Je ne pense pas que l'on puisse conclure que la chose soit terminée. D'après ce que je sais des lois qui ont été adoptées par la Chambre et le Sénat, rien n'empêche de tenir d'autres audiences.

Je suppose toutefois que, dans ce cas, on se fonderait sur le travail qui a déjà été effectué et il est possible que les comités soient maintenus et considérés simplement que cela vient s'ajouter à leur travail. En tout cas, le fait que certains, en toute bonne foi, n'aient pas assisté aux audiences des comités ne les fera pas nécessairement exclure des audiences futures.

J'espère, monsieur le président, que dans nos recommandations, nous ferons allusion à la possibilité d'audiences supplémentaires qui pourraient se dérouler sur la base du travail déjà accompli. Donc, sur ces deux points...

• 1115

I have one question. Are you satisfied with the present statutory balance between rural and urban constituencies, or do you wish to go a little beyond that and suggest a further correcting of the balance in favour of rural constituencies? Do you have any comment on that? You don't have to answer.

J'aurais une question. Êtes-vous satisfait de l'équilibre statutaire actuel entre les circonscriptions rurales et urbaines ou souhaitez-vous aller un peu plus loin et suggérer de rétablir un peu mieux l'équilibre en faveur des circonscriptions rurales? Quel est votre avis là-dessus? Vous n'êtes pas forcés de répondre.

*[Text]*

**Mr. Serré:** I would certainly hope it would go the other way. But I think I would be dreaming in colour.

At the minimum, I would like to maintain the present rural representation. Also, if I include the territories, even then there should certainly be room for additional members of Parliament to cover that big territory.

**Mr. McWhinney:** Just as a comment, every liberal democratic constitutional system I am acquainted with has such a balance between urban and rural constituencies. When judicially tested, it has been ruled that it doesn't violate principles of constitutional equality. The test is really substantive equality rather than abstract equality.

**The Chairman:** Mr. Mifflin, I think you're our next witness, if you're ready to go, sir. We thank you in advance for your memorandum.

**Mr. Fred Mifflin, MP (Bonavista—Trinity—Conception):** Mr. Chairman and members of the committee, thank you very much for allowing me to appear as a witness in front of your committee. I've been on the defence policy review committee, and we're just past 300 witnesses, so I'll get right to the point.

I will do my presentation basically by running through... I'm not going to read the memorandum. You've all seen it and perhaps haven't had time to read it, but I'll make the same points by making reference to the...

What you see on that boundaries map are the present boundaries for Newfoundland. The purpose of my presentation is to show you that the changes that were made and the manner in which they were made reflected very little consideration by the commission and by the whole process. Also, by showing the reaction of the people and the reason for their reaction, I hope to indicate to you that we need to revisit the way we consult. I believe consultation should take place at a different time with respect to the boundary reviews.

With that introduction, let me briefly point out why I'm here as a witness. Before 1988 the boundaries of the riding of Bonavista—Trinity—Conception, one of seven seats in Newfoundland... If I could draw a line it would come out here. In other words, it would take only the very small northern part of Bonavista Bay, leaving the northern part of Bonavista Bay to what was then the riding of Grand Falls—Gander.

I should point out that the riding is named after the three great bays of Newfoundland: Trinity Bay, Conception Bay and Bonavista Bay.

Now, according to the boundaries in this area, the exclusion of 33 communities was in effect. This was the most significant change in the north. The boundaries in the north ran this way; in the south they ran slightly down further to the southwest and more to the northeast. It would include 6 communities.

*[Translation]*

**M. Serré:** Je souhaiterais évidemment que cela aille dans l'autre sens mais, évidemment, il ne faut pas rêver en couleurs.

Au minimum, j'aimerais que l'on maintienne la représentation rurale actuelle. D'autre part, si j'inclus les territoires, même là, il devrait y avoir place pour d'autres députés tellement les distances à couvrir sont importantes.

**Mr. McWhinney:** Une petite remarque: tous les systèmes constitutionnels démocratiques libéraux que je connaisse présentent un tel équilibre entre les circonscriptions urbaines et rurales. Les tribunaux, lorsqu'ils ont été interpellés, ont toujours jugé que cela n'enfreignait pas les principes d'égalité constitutionnelle. Il s'agit en fait d'égalité substantielle plutôt qu'abstraite.

**Le président:** Monsieur Mifflin, je crois que vous êtes notre prochain témoin, si vous êtes prêt. Merci à l'avance de ce que vous allez nous dire.

**M. Fred Mifflin (député de Bonavista—Trinity—Conception):** Monsieur le président et membres du Comité, merci beaucoup de m'avoir invité à comparaître devant vous. Je suis membre du Comité qui a été chargé de réexaminer la politique de défense du Canada et nous avons entendu plus de 300 témoins si bien que je vous promets d'être bref.

Je vais passer rapidement en revue les points essentiels de mon mémoire, que je n'ai pas l'intention de vous lire. Vous l'avez tous vu et vous n'avez peut-être pas eu le temps de le lire mais je vais vous signaler certaines...

Ce que vous voyez sur la carte électorale sont les limites actuelles pour Terre-Neuve. L'objet de mon exposé est de vous montrer que les changements qui ont été apportés et la façon dont ils ont été apportés ne semblent pas être le fruit d'une réflexion éclairée de la part de la commission. D'autre part, en vous indiquant la réaction de la population et en vous expliquant cette réaction, j'espère vous montrer que nous devons revoir complètement la façon dont nous consultons les gens. J'estime que pour la révision des limites des circonscriptions électorales, les consultations devraient avoir lieu à un autre moment.

Cela dit, je vous expliquerai brièvement pourquoi je suis venu témoigner devant le Comité. Avant 1988, les limites de la circonscription électorale de Bonavista—Trinity—Conception, l'une des sept circonscriptions de Terre-Neuve... Voici à peu près la ligne que je tracerais. Autrement dit, cela ne renfermait que la petite extrémité nord de la Baie de Bonavista en laissant la région nord de la Baie de Bonavista à ce qui était alors la circonscription de Grand-Falls—Gander.

Je vous signalerai que la circonscription a pris le nom des trois grandes baies de Terre-Neuve: la Baie de Trinity, la Baie de Conception et la Baie Bonavista.

Maintenant, d'après les limites des circonscriptions électorales de la région, on a en fait exclu 33 localités. C'est le changement le plus important qui ait été apporté dans le nord. Au nord, la ligne passait par ici; au sud, un peu plus au sud-ouest et un peu plus au nord-est. Cela incluait six localités.

## [Texte]

Now, in the 1988 change the boundaries took on their present position, which included the 33 communities of the northern half of Bonavista Bay. That really gave a total of 8,000 electors and removed the 6 ridings—the 6 towns—in this area: Whitbourne, Georgetown, Cupids, Cupids Crossing, Brigus, and Markland, and put them respectively in St. John's East and St. John's West. This has been in effect for six years.

• 1120

The point I'm making here is that the people, the electors, of the 33 communities are only now getting used to me as a member of Parliament, irrespective of which party. I am their representative, their member of Parliament. I have just developed a rapport with the town councils, rural development organizations, churches, community groups, police forces, and that kind of thing.

When I saw the boundary proposals being made for this round, I had to go to one of the commissioners. I couldn't get the judge, Judge Marshall. I said there had obviously been some mistake, some confusion with the previous boundary. But no, it was the way it was suggested.

The commission's recommendation, without certainly public consultation, was to just totally reverse the boundaries to where they had been before the changes were made in 1988, using the same rationale, historical patterns, community of interest, and consistency of representation. I would say there were some minor modifications that took in three or four communities, but nothing really relevant to the argument.

The main change, of course, was to re-establish the 33 communities in the northern half of Bonavista Bay to add to the riding of Gander—Grand Falls, to make the representation in that riding potentially 20,000 greater than mine. In other words, by taking 10,000 from me, they gave 20,000 extra to George Baker's riding. George happens to be the sitting member now. This therefore caused an imbalance of 20,000 between adjacent ridings.

I should also point out that maybe peculiar to Newfoundland, regulations in the DFO, the Department of Fisheries and Oceans, with respect to not only the cod fishery but to lobster, shrimp and scallop allocations and those kinds of fishery's issues are done by bay. In Bonavista Bay the lobster fishing opens on May 1. There are certain allocations of certain fish. Crab boundaries open at Bonavista Bay. So to argue that there is a community of interest in a sense and that is why the boundary was reversed was very hard to understand.

I did speak to one of the commissioners whom I knew not very well. Quite frankly, other than what was written in the pages, in general principle the commissioner was really unable to give me a succinct reason why the boundaries had been reversed 180 degrees using the same principles.

I thought you would be interested in this example, for whatever findings you wish to come up with. As a result of that example, I have made five recommendations.

## [Traduction]

Maintenant, avec les changements apportés en 1988, on est arrivé à la carte électorale actuelle, et cela inclut les 33 localités de la moitié nord de la Baie de Bonavista. Cela a donné un total de 8 000 électeurs et supprimé les six villes de la région: Whitbourne, Georgetown, Cupids, Cupids Crossing, Brigus et Markland, qui ont été réparties entre St. John's-Est et St. John's-Ouest. Ceci est la situation depuis six ans.

Ce que j'essaye de dire ici, c'est que la population, les électeurs, des 33 localités commencent seulement maintenant à s'habituer à m'avoir comme député, et ce n'est pas une question de parti. Je suis leur représentant, leur député. J'ai maintenant des relations avec les conseils municipaux, les organismes de développement rural, les églises, les groupes communautaires, les services de police, etc.

Lorsque j'ai vu les propositions que l'on faisait pour réviser les limites des circonscriptions électorales cette fois-ci, j'ai dû aller voir l'un des commissaires. Je ne pouvais pas voir le juge, le Juge Marshall. J'ai dit que de toute évidence on avait dû faire erreur, que l'on avait mélangé avec la carte précédente. Mais, non, c'était bien ce que l'on suggérait.

La recommandation de la commission, sans évidemment de consultations publiques, allait tout simplement totalement renverser les choses pour ramener à la situation antérieure aux changements apportés en 1988, en usant du même raisonnement, des considérations historiques, de la communauté d'intérêts et de l'homogénéité dans la représentation. Certaines modifications mineures ont englobé trois ou quatre localités, mais rien d'important ne défendait cet argument.

Le principal changement, évidemment, consistait à rétablir les 33 localités de la moitié nord de la Baie de Bonavista dans la circonscription de Gander—Grand-Falls, pour que cette circonscription compte peut-être 20 000 personnes de plus que la mienne. Autrement dit, en m'en prenant 10 000, on en donnait 20 000 de plus à George Baker. Il se trouve que George est le député actuel. Cela représentait donc une différence de quelque 20 000 personnes entre deux circonscriptions contiguës.

Je signalerai d'autre part que dans le cas particulier de Terre-Neuve, les règlements du ministère des Pêches et Océans, non seulement pour la pêche à la morue mais pour le homard, la crevette et les pétoncles, etc, s'appliquent en fonction de la baie concernée. Dans la Baie de Bonavista, la pêche au homard ouvre le 1<sup>er</sup> mai. Il y a certains quotas pour certains poissons. La pêche au crabe est autorisée à partir de la Baie de Bonavista. Prétendre, donc, qu'il y a communauté d'intérêts dans un sens et que c'est la raison pour laquelle on a rétabli l'ancienne limite pour ces circonscriptions semble très difficile à comprendre.

J'ai parlé à l'un des commissaires que je ne connaissais pas très bien. Très franchement, en dehors de ce qui se trouvait écrit dans les pages qu'il avait sous les yeux, de façon générale, il n'a pas pu m'expliquer en quelques mots pourquoi on avait fait un virage de 180 degrés sur la question des limites des circonscriptions électorales en arguant des mêmes principes.

Je pensais que cet exemple pourrait vous intéresser dans le contexte de votre étude. En me fondant sur cette exemple, j'ai fait cinq recommandations.

[Text]

I should tell you that the population of Newfoundland in that [Technical Difficulty—Editor] by some 193.

My first recommendation is that we should examine the need for such frequent reviews consistently. In other words, perhaps in Ontario or British Columbia there was a need for a boundary change, but with a population change of 1,000 in 10 years, was there any necessity to visit Newfoundland at all? Perhaps the same may be true for other provinces, but I'll stick to the territory with which I'm familiar.

One of the surprises to the boundaries commission, they tell me, although not a surprise to me, was that when this became public the announcements were made in the *Evening Telegram*, and the local papers. My residents of the 33 communities in Bonavista North were calling my office both in Ottawa and in my riding saying that there must be some mistake because they were just getting used to a particular member and their association with the other parts of Bonavista Bay, and they were very pleased with it. They asked why it was being changed.

Being a loyal public servant, as an elected official, I tried to explain that it wasn't all over and that we would be looking at this. I really didn't get into the details, nor did I indicate my surprise, disappointment and somewhat annoyance because I didn't feel it would be helpful to my constituents on the basis that I would have a chance to present my position in front of the commission.

The point was made to me that had the boundaries commission sought some kind of public consultation, certainly for that aspect of the riding change, they may have had some other plans they could have proposed and therefore the whole process could have been more effective.

My third recommendation is that when you make a boundary change you have to have some cognizance of what the previous boundary change was. In this case the connotation is quite simple.

My fourth recommendation I think speaks for itself. The commission should be required to indicate in much more detail why they have shifted the boundary in such a manner. If they quote a community of mutual interest, a historical background, a natural affiliation, the geography or whatever, then I think they should be required to substantiate that much more directly and in much more detail.

The fifth one is that I believe, had the deliberations of the commissioners somehow been related to the Chief Electoral Officer—I don't mean this as any criticism of Mr. Kingsley and his merry men and women, but I do believe there has to be a closer relationship between the Chief Electoral Officer's office and any future commission and their deliberations, if for no other reason than to provide some continuity as to how these boundary changes should take place and what should occur.

That, ladies and gentlemen, is my presentation. I now stand ready for discussion and questions.

[Translation]

Je dois vous dire que la population de Terre-Neuve au cours de cette période n'a augmenté que 793 habitants.

Ma première recommandation est donc que l'on s'interroge sur la nécessité de procéder aussi fréquemment à de telles révisions. Autrement dit, peut-être qu'en Ontario et en Colombie-Britannique il était nécessaire de modifier certaines limites des circonscriptions électorales, mais avec une évolution démographique de 1 000 en 10 ans, était-il nécessaire de réviser les choses à Terre-Neuve? Peut-être qu'il en va de même pour d'autres provinces mais je m'en tiendrais au territoire que je connais le mieux.

Une des surprises qu'a eues la commission chargée de la révision des limites des circonscriptions électoralas, m'a-t-elle dit, même si cela ne m'a pas surpris du tout moi-même, c'est que lorsque ceci a été rendu public, les annonces ont été faites dans le *Evening Telegram* et dans les journaux locaux. Mes électeurs des 33 localités de Bonavista-Nord téléphonaient à mon bureau à Ottawa et dans ma circonscription disant que l'on avait dû faire une erreur parce qu'ils commençaient à peine à s'habituer à leur nouvelle circonscription et au fait d'être associés à d'autres régions de la Baie de Bonavista et qu'ils en étaient très satisfaits. Ils demandaient donc pourquoi on changeait tout cela.

Bon et loyal serviteur de la population et élu du peuple, j'ai essayé d'expliquer que tout cela n'était pas fini et que nous examinerions la question. Je ne suis pas entré dans les détails et je n'ai pas dit que j'étais moi-même surpris, déçu et un peu ennuyé, car je ne pensais pas que cela pouvait aider mes électeurs qui espéraient que je pourrais présenter ma position devant la commission.

On m'a dit que si la commission chargée de la révision des limites des circonscriptions électoralles avait essayé de consulter la population, pour ce qui est des changements à apporter à la circonscription, elle aurait peut-être pu proposer d'autres plans, ce qui aurait rendu tout le processus beaucoup plus efficace.

• 1125

Ma troisième recommandation est que lorsqu'on modifie les limites d'une circonscription électorale, il faut savoir à peu près en quoi consistait la révision précédente. Dans ce cas-ci, la connotation est assez simple.

Ma quatrième recommandation me semble évidente. La commission devrait être tenue de donner beaucoup plus de détails sur les raisons des révisions qu'elle apporte. Si elle invoque une communauté d'intérêt, des raisons historiques, une affiliation naturelle, des données géographiques ou autres, elle devrait pouvoir étayer cela de façon beaucoup plus concrète et détaillée.

Cinquièmement, je crois que si les délibérations des commissaires avaient été communiquées d'une façon ou d'une autre au Directeur général des élections... Je ne veux absolument pas critiquer par là monsieur Kingsley, ni la joyeuse équipe d'hommes et de femmes qui travaillent pour lui, mais je crois qu'il devrait exister des relations plus étroites entre le bureau du directeur général des élections et toute future commission appelée à délibérer ainsi, ne serait-ce que pour assurer une certaine continuité dans la façon dont sont effectuées ces révisions.

Voilà donc ce que j'avais à vous dire, mesdames et messieurs. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** You said the population of Newfoundland had changed by only about—

**Mr. Mifflin:** By 793.

**Mr. Hermanson:** Was there much population shift within the province in St. John's?

**Mr. Mifflin:** No, there was no redistribution.

**Mr. Hermanson:** So St. John's hadn't increased or decreased significantly in population?

**Mr. Mifflin:** No.

**Mr. Hermanson:** Is Newfoundland the province where no public hearings were held?

**Mr. Mifflin:** I think there were others, but there were no public hearings held in Newfoundland. The commission disbanded or went to ground.

**Mr. Hermanson:** Do you think that will create a problem when this process is restarted now, because there won't be that public input into some of the problems you've identified? They'll basically have to start over from scratch without that type of input.

**Mr. Mifflin:** I don't know what recommendations you were going to make, but I would hope some of the recommendations I would have will be built into the new system.

The point I made, perhaps not well enough, was the public announcement caused annoyance and anger. Had the public consultation been conducted before any publication of proposed boundary changes had been made and had there been any sympathy or agreement with this proposal, then I think they would have got it at the public consultation. In this particular case, I would surmise there wouldn't have been much sympathy or agreement with the proposed boundary.

**Mr. Hermanson:** Do you think, then, there was some political manoeuvring on the part of the commission to purposely change the boundaries around needlessly?

**Mr. Mifflin:** I try not to think that, but the commissioner was the minister in the Conservative Government of Newfoundland for thirteen years. I don't have evidence for it, and as a witness I should stick to the evidence, but I don't have to tell you what my thoughts in the darkest moments would be.

By the way, that part of my riding doesn't have a particular political alignment; it changes back and forth. So it isn't on that basis that I was disappointed.

With respect to the southern parts, again, Bonavista—Trinity—Conception has not been what we would call in the traditional sense a swing riding, but in history there have been five Liberal representatives and three Conservatives. So that wasn't a major factor. It was the blatant change—the 180-degree shift—using the same principles.

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** I raised this issue, as Mr. Mifflin explained it to me, with other witnesses—I believe it was with the Chief Electoral Officer. The case I made at that point was perhaps it's time we go back to a structure

## [Traduction]

**M. Hermanson:** Vous avez dit que la population de Terre-Neuve n'avait changé que d'environ . . .

**M. Mifflin:** 793.

**M. Hermanson:** Y a-t-il eu une évolution démographique importante à St. John's?

**M. Mifflin:** Non, St. John's n'a pas fait l'objet de révisions.

**M. Hermanson:** Si bien que la population de St. John's n'avait pas augmenté ni diminué sensiblement?

**M. Mifflin:** Non.

**M. Hermanson:** Est-ce Terre-Neuve la province où il n'y a pas eu d'audiences publiques?

**M. Mifflin:** Je crois qu'il y a eu d'autres provinces, mais il n'y a pas eu d'audiences publiques à Terre-Neuve. La commission s'est séparée ou a disparu.

**M. Hermanson:** Pensez-vous que cela posera un problème lorsque redémarrera le processus puisque la population n'a pas pu discuter de certains des problèmes que vous avez fait ressortir? Il va essentiellement falloir repartir à zéro s'il n'y a pas eu de consultation préalable.

**M. Mifflin:** Je ne sais pas quelles recommandations vous vouliez faire mais j'espère que le nouveau système tiendra compte de certaines de mes recommandations.

Ce que j'ai essayé de dire, et je ne me suis peut-être pas suffisamment bien exprimé, c'est que lorsque cela a été annoncé publiquement, les gens se sont déclarés mécontents et déroutés. S'il y avait eu des consultations publiques avant la publication des révisions proposées et si l'on s'était en général déclaré favorable à une telle révision, cela serait ressorti des consultations publiques. Dans ce cas particulier, je ne pense pas que la population aurait accueilli favorablement cette proposition.

**M. Hermanson:** Pensez-vous alors que certaines manœuvres politiques ont été exercées par la commission pour modifier inutilement les limites de ces circonscriptions électorales?

**M. Mifflin:** J'essaie de ne pas penser à cela mais le commissaire a été ministre au sein du gouvernement conservateur de Terre-Neuve pendant treize ans. Je n'ai pas de preuve et, en tant que témoin, je devrais m'en tenir aux preuves, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire que je vous dise à quoi je pense lorsque je me laisse aller à ce genre de réflexion.

D'ailleurs, cette région de ma circonscription n'a pas d'allégeance politique particulière; elle passe régulièrement d'un parti à l'autre. Ce n'est donc pas cela qui m'a déçu.

En ce qui concerne les régions du sud, encore, Bonavista—Trinity—Conception n'est pas ce que l'on appelle traditionnellement une circonscription qui alterne entre les formations politiques mais, depuis le début, elle a eu cinq représentants libéraux et trois conservateurs. Ce n'était donc pas un facteur majeur. Ce qui est choquant, c'est ce revirement à 180 degrés, soi-disant pour les mêmes principes.

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** J'ai soulevé cette question, tel que me l'avait expliqué monsieur Mifflin, devant d'autres témoins—je crois que c'était devant le Directeur général des élections. J'ai dit que peut-être il était temps de

## [Text]

similar or at least having some resemblance to what we used to call the Office of the Representation Commissioner. That office provided for at least some continuity of ideas of how redistribution was done in various provinces to make sure you used rules that at least sounded similar from one part of the country to another.

If I use my part of the country as an example, in my riding, the next one over and so on, there have been relatively small population changes. The boundaries haven't moved or have moved very little. If I were to make a conclusion from that, it would be that if populations don't move, boundaries shouldn't either, and if I try to apply that logic to your province, it doesn't work any more.

• 1130

That's why I have made that suggestion. Do you have any reaction to that?

**Mr. Mifflin:** I think that's consistent with the final recommendation I've made. There should be some office of consistency. I picked the Chief Electoral Officer because his office is the one that came to mind.

When you consider the expense incurred and the perturbations and disturbances such a boundary change causes and how permanent it is once it has been finalized, I would have found some office of consistency, control or measurement very helpful in this particular case. I think it would have precluded what I believe was a somewhat ridiculous proposal of a boundary change, given the circumstances in Newfoundland at the time.

**Mr. Boudria:** Now, I'm just thinking out loud here, but what we're both saying now is only true provided that the last boundary changes were correct. In other words, if there was a mistake last time, this boundary change could be to correct the previous mistake.

From your presentation, I gather there was no outcry in Newfoundland against the boundaries as they are today. Am I correct? In other words, the present boundaries that separate your riding from those of your other colleagues in Newfoundland are not particularly controversial. People agree with—

**Mr. Mifflin:** The boundaries as they now exist are considered to be the best we have ever had in that part of my riding because it involves all of Bonavista Bay for the reasons I mentioned in my presentation.

**Mr. Boudria:** Would you happen to know whether that view is shared generally by other Newfoundland MPs? Are the boundaries as now existing . . . ?

I think that's a good benchmark, because if there has been so little in terms of population change, those questions become important. In other words, do Newfoundlanders generally see these boundaries as being acceptable?

**Mr. Mifflin:** Yes.

**Mr. Boudria:** Do the MPs from Newfoundland generally also agree with that proposition?

## [Translation]

revenir à une structure ou au moins d'avoir quelque chose qui ressemble à ce qu'était le Bureau du commissaire à la représentation. Ce bureau offrait au moins une certaine continuité dans les idées touchant la révision de la carte électorale dans diverses provinces, si bien que l'on savait que les règles avaient au moins l'air de se ressembler d'une partie du pays à une autre.

Si je considère l'exemple de ma région, de ma circonscription, de la circonscription voisine, etc, l'évolution démographique a été relativement faible. La répartition de la population est restée à peu près la même. Si je devais tirer une conclusion, je dirais que si la population ne change pas, les limites ne devraient pas changer non plus et si j'essaye d'appliquer cette logique à votre province, cela ne marche plus.

C'est pourquoi j'ai fait ces suggestions. Qu'en pensez-vous?

**M. Mifflin:** Je crois que cela correspond à la recommandation finale que j'ai faite moi-même. Il devrait y avoir une certaine cohérence là-dedans. J'ai choisi le directeur général des élections parce que son bureau est celui qui m'est venu à l'esprit.

Quand on considère les dépenses encourues et les perturbations et troubles que de tels changements apportent et le caractère permanent que cela peut avoir une fois que ça a été finalisé, je pense qu'il serait bien que cela se caractérise par une certaine homogénéité, un élément de contrôle ou de mesure. Cela aurait évité ce que j'estime avoir été une proposition ridicule de révisions des limites étant donné les circonstances prévalant actuellement à Terre-Neuve.

**M. Boudria:** Permettez-moi de réfléchir tout haut, mais ce que nous disons l'un et l'autre n'est vrai que si la dernière révision des limites était justifiée. Autrement dit, si une erreur a été commise la dernière fois, il pourrait s'agir cette fois de corriger l'erreur passée.

D'après ce que vous dites, les gens de Terre-Neuve ne semblent pas tellement mécontents des limites actuelles. C'est bien cela? Autrement dit, les limites qui séparent votre circonscription de celles de vos collègues de Terre-Neuve ne sont pas particulièrement controversées. Les gens les acceptent . . .

**M. Mifflin:** Les limites actuelles sont considérées comme les meilleures que nous ayons jamais eues dans cette partie de ma circonscription, parce que cela englobe toute la Baie de Bonavista pour les raisons que j'ai mentionnées dans mon exposé.

**Mr. Boudria:** Savez-vous si ce point de vue est partagé par les autres députés de Terre-Neuve? Est-ce que les limites actuelles . . . ?

Je pense que c'est un bon point de repère, car s'il y a eu si peu de changements démographiques, ces questions sont importantes. Autrement dit, les gens de Terre-Neuve estiment-ils en général que les limites des circonscriptions électorales actuelles sont acceptables?

**Mr. Mifflin:** Oui.

**Mr. Boudria:** Les députés de Terre-Neuve sont-ils en général d'accord avec vous?

## [Texte]

**Mr. Mifflin:** I have met with all my colleagues, including the ones from St. John's East and St. John's West, and while perhaps I won't speak for them as a witness, I will say that my impression is—and the fact that they're not here making a presentation is an indication—that they are relatively happy with their boundaries. I was particularly concerned about Mr. Baker, who is receiving 20,000 extra people. He felt he could go either way, but he was not unhappy with his present boundaries.

**Mr. Boudria:** Now, just as a final question, if I may, is it your opinion that most MPs—not just the population, but most MPs—having said what you just said, prefer these boundaries to the previous ones?

**Mr. Mifflin:** Do you mean in Newfoundland?

**Mr. Boudria:** Yes.

**Mr. Mifflin:** Yes, without question.

**Mr. Boudria:** Okay. I think it says it all.

**The Chairman:** Monsieur Patry.

**M. Patry:** Il vient de répondre à ma question.

**The Chairman:** Thank you very much, then, Mr. Mifflin.

**Mr. Mifflin:** Merci. I hope I've been helpful.

**The Chairman:** You were very helpful, sir. Your memorandum was most helpful as well.

**Mr. Mifflin:** Thank you and good luck.

**The Chairman:** Mr. Harper, I think you are our next witness.

**Mr. Stephen Harper, MP (Calgary West):** Thank you, Mr. Chairman. Was my submission distributed?

**The Chairman:** It is being distributed as we speak, Mr. Harper.

**M. Harper:** Pouvez-vous vous assurer que la traductrice en a une copie? Je m'excuse de ne pas avoir de traduction à vous donner.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Harper:** Thank you very much, Mr. Chairman.

I have provided some principles here that I think should guide the committee's recommendations and some recommendations on the specific mandate the committee was given.

I would just like to begin by mentioning a couple of things. First, some of these recommendations are not hard and fast because I am interested in hearing the evidence of our expert witnesses at a later date. They are largely my own instincts on some of these things. I have had discussions with caucus colleagues and a number of them would reflect their views as well, but as I say, a number of them are somewhat open-ended and we're interested in hearing what the witnesses have to say.

I would urge the committee to focus its attention on the real problem that has led to this situation. The real problem, in my judgment, is not grave and inherent flaws in the boundary readjustment process. Of course, there is room for improvement

## [Traduction]

**M. Mifflin:** J'en ai parlé à tous mes collègues et même à ceux de St. John's-Est et St. John's-Ouest et si je ne peux me faire leur porte-parole devant le comité, je peux néanmoins dire que j'ai eu l'impression—et le fait qu'ils ne soient pas là pour me contrer est un bon signe—qu'ils sont relativement satisfaits des limites de leurs circonscriptions. Je m'inquiétais particulièrement de M. Baker, qui reçoit 20 000 personnes de plus. Il pensait qu'il se satisferait d'une situation comme de l'autre, mais il n'était pas mécontent de sa circonscription actuelle.

**Mr. Boudria:** Encore une dernière question, si vous me le permettez: estimez-vous que la plupart des députés—non pas seulement la population, mais les députés—après ce que vous venez de dire, préfèrent ces limites actuelles aux précédentes?

**Mr. Mifflin:** Voulez-vous dire à Terre-Neuve?

**Mr. Boudria:** Oui.

**Mr. Mifflin:** Oui, sans aucun doute.

**Mr. Boudria:** D'accord. Je crois que il est inutile d'aller plus loin.

**Le président:** Mr. Patry.

**M. Patry:** He has just answered my question.

**Le président:** Eh bien, monsieur Mifflin, merci beaucoup.

**M. Mifflin:** Thank you. J'espère vous avoir aidés dans votre étude.

**Le président:** Beaucoup, monsieur. Votre note est également très utile.

**Mr. Mifflin:** Merci et bonne chance.

**Le président:** Monsieur Harper, vous êtes le témoin suivant, si je ne m'abuse.

**M. Stephen Harper (député Calgary-Ouest):** Merci, monsieur le président. A-t-on distribué mon texte?

**Le président:** On est en train de le distribuer, monsieur.

**M. Harper:** Could you make sure that the interpreter has a copy? I'm sorry but I do not have a translation available.

**Le président:** Allez-y.

**M. Harper:** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'ai énoncé ici certains principes qui, à mon avis, devraient orienter le comité dans ses recommandations, et j'ai fait certaines suggestions quant au mandat même du comité.

Je commencerais par mentionner une ou deux choses. Tout d'abord, certaines des recommandations ne sont pas définitives car je pense qu'il faut entendre ce qu'auront à dire les experts, qui vont nous rencontrer plus tard. Il s'agit de mes réactions instinctives sur certains points. J'ai discuté de ces recommandations avec certains collègues de ma formation politique et je me suis aperçu qu'ils étaient d'accord avec moi mais, je le répète, certaines recommandations pourront être modifiées en fonction de ce que les témoins auront à nous dire.

J'invite instamment le Comité à porter son attention sur le véritable problème qui a mené à cette situation. Il ne s'agit pas à mon avis de problèmes graves et inhérents au processus de révision des limites des circonscriptions électorales. Il est certain

## [Text]

and some important improvements could be made. The real problem since 1964 has been the general unwillingness of Parliament, at least in the first instance, to really go along with the independence of the process that it established. In every instance Parliament and politicians find a need to interfere, and I think what we really should be looking at as a committee is not trying to solve the great problem of boundary readjustment—I think it's recognized we have one of the better systems—it's really to address the more real problem of what can be done to prevent Parliament's continued interventions, costly interventions, in this process. Ultimately what we have to find here is not a compromise between various political parties but, I think, ultimately a compromise between our self-interests as politicians and some of the broader interests of the public and the principles that are outlined in the Constitution.

## [Translation]

que l'on peut améliorer les choses et que certaines modifications majeures pourraient être apportées. Le vrai problème depuis 1964 c'est qu'en général le Parlement a répugné, du moins dans le premier cas, à accepter le processus indépendant qu'il avait pourtant instauré. Chaque fois, le Parlement et les politiques trouvent le moyen de s'ingérer et je crois que ce que devrait en fait examiner le comité, ce n'est pas le gros problème de la révision des limites des circonscriptions électorales—on reconnaît en général que nous avons un des meilleurs systèmes—mais bien le problème plus réel de ce que l'on pourrait faire pour empêcher les ingérences continues et coûteuses du Parlement dans ce processus. En définitive, ce qu'il nous faut trouver, ce n'est pas un compromis entre divers partis politiques, mais bien un compromis entre nos intérêts particuliers de politiciens et certains des intérêts plus vastes de la population et les principes énoncés dans la Constitution.

• 1135

I've outlined a number of principles here to emphasize that I believe the process is fundamentally sound and that we should not discard the work of the present commissions, which has been done at considerable cost to the taxpayer, that changes we make should focus on the best interests of the public and freedom from partisan manipulation.

I do believe the public perceives there to be a need to cap the growth of the House of Commons at some point. One of the ways we have traditionally dealt with the internal problems in Parliament and in caucuses that readjustment leads to is by allowing for a constantly growing House. A constantly growing House reduces the worst problem, which is when MPs see their seats permanently ended, but I think ultimately there has to be a point at which that stops. I think that message was clear during the Charlottetown referendum. It was certainly one of the complaints about the accord.

I also point out when we get into discussions about regional or rural representation, of which I'm an advocate, that the institution designed for that is the Senate and there are very severe limits in the Canadian Constitution to deviating from the general principle of representation by population in the House of Commons.

Specific considerations: The first part was (a) a formula to cap or reduce the number of seats in the House of Commons—and you know this is of considerable interest to my party. The mandate here really outlines two choices: to cap or to reduce. The easiest thing for Parliament would be to cap the growth and to cap it after the implementation of this redistribution, which would be an increase to 301 seats, and 301 seats can be accommodated in the chamber without major structural reform that would become necessary if we went beyond that number. That would be, I would think, something we could do and would be a minimum public expectation in terms of getting this problem under control.

I personally would prefer, and I know a number of my colleagues would prefer, to see an absolute reduction in the size of the House of Commons. If the committee is considering really canning the 1991 work that's been under way and bringing

J'ai fait ressortir un certain nombre de ces principes pour bien vous faire comprendre que je crois que le processus est fondamentalement bon et que nous ne devons pas faire fi du travail des commissions actuelles, travail qui a coûté extrêmement cher aux contribuables. Les changements que nous apporterons doivent servir l'intérêt de la population et tenter d'éviter toute manipulation partisane.

Je crois que la population perçoit la nécessité de limiter à un certain point la croissance de la Chambre des communes. Une des façons dont nous avons traditionnellement essayé de remédier aux problèmes internes que pose la révision de la carte électorale pour le Parlement et pour les groupes parlementaires est d'augmenter constamment le nombre de députés. Cela réduit le plus gros problème qui survient quand les députés voient complètement disparaître leur siège mais je crois qu'il faut ne pas dépasser les bornes. Le référendum sur Charlottetown nous a donné un message très clair à ce sujet. C'est certainement une des doléances formulées au sujet de cet accord.

Je signale d'autre part que, lorsque l'on en arrive à discuter de représentation régionale ou rurale, que je préconise, l'institution qui doit assurer cette représentation est le Sénat et la Constitution canadienne limite beaucoup les possibilités de s'écartez du principe général de la représentation proportionnelle à la Chambre des communes.

Considérations spécifiques: la première partie était (a) une formule pour plafonner ou réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes—and vous savez que ceci intéresse considérablement mon parti. Il y a là deux choix: plafonner ou réduire. Le plus facile, pour le Parlement, serait de plafonner cette croissance après la révision actuelle, ce qui porterait le nombre de sièges à 301 sachant que l'on peut accueillir 301 sièges à la Chambre sans que cela exige de transformation majeure de la structure. Je pense que ce serait possible et c'est certainement le minimum de ce qu'attend le grand public face à ce problème.

Je préférerais personnellement, et je sais qu'un certain nombre de mes collègues le préféreraient aussi, une réduction absolue du nombre de sièges à la Chambre des communes. Si le comité envisage réellement d'oublier totalement le travail de

## [Texte]

in a whole new system and a whole new formula for 1991, I would strongly urge that it consider a general reduction in the size of the House of Commons perhaps to something around 250 seats, which is more in line with our historical average.

I'd be happy to answer questions on that. In our office we've done considerable work on various possible formulas and the kind of criteria they would have to include. I'd also urge the committee to consider Mr. Kingsley's recommendation and the Lortie commission recommendations that we allow for redistribution every five years. I do think that having fewer changes more frequently would probably make the process more palatable to us as parliamentarians than waiting 10 years and then having to undergo a much more significant boundary alteration.

On part (b), a review of the adequacy of the present method in selection of members of electoral boundaries commissions, I would point out that the 1964 selection process combines really objective chairmen, in the form of judges, with people who have been generally considered to have expertise in readjustment, and that selection process and that committee structure are widely credited with departing from the gerrymander history we had prior to 1964.

My recommendation is that no changes to the commissioner's selection process be made. I would also caution against the government giving any consideration to making new appointments to commissions at this time, except in the case of vacancy.

The circumstances around Bill C-18 would leave Parliament open to accusations that it was making changes just to consider the interests of the new government, given the change of circumstance.

There's been discussion of the representation commissioner, Mr. Chairman. I would suggest that position is really redundant. We should strengthen the role of the Chief Electoral Officer as a source of standard instructions.

It's clear that the present Chief Electoral Officer has had a stand-off attitude towards this whole process. That's certainly a position he could take and there are arguments for it. I think there are some concerns about standardization and about the consistency of instruction.

There's really no reason he couldn't be given a firm and clear mandate to pursue that particular approach to the commissions. I don't think it need be seen as inhibiting their independence.

Item C asks us to review the rules governing the power and methods of proceedings of electoral boundary commissions and whether these commissions ought to commence their work from the basis of making necessary alterations to the boundaries of existing districts.

## [Traduction]

1991 et songe à un système entièrement nouveau et une formule entièrement nouvelle, je l'inviterais instamment à envisager une réduction générale du nombre de sièges à la Chambre des communes pour revenir à quelque 250 sièges, ce qui correspond davantage à notre moyenne historique.

Je serai heureux de répondre à vos questions à ce sujet. Notre bureau a beaucoup étudié les différentes formules possibles et le genre de critères qu'il faudrait inclure. Je prie d'autre part le comité d'examiner la recommandation de monsieur Kingsley et les recommandations de la commission Lortie prévoyant une révision de la carte électorale tous les cinq ans. Je pense qu'en apportant moins de changements plus fréquemment, le processus serait mieux accepté par les parlementaires que lorsque, après dix ans, les limites électoralles doivent être beaucoup plus considérablement modifiées.

À la partie (b), je préconise d'examiner le bien-fondé de la méthode actuelle de sélection des membres des commissions de révision des limites des circonscriptions électoralles et je signale que le processus de sélection de 1964 combine des présidents réellement objectifs, en la personne de juges, et des gens que l'on considère en général comme des experts en matière de révision des limites électoralles et que le processus de sélection et la structure des commissions nous ont permis de remédier au problème de charcutage électoral que nous connaissions avant 1964.

• 1140

Je recommande de n'apporter aucune modification au processus de sélection du commissaire. Je mets aussi en garde le gouvernement contre toute velléité de procéder maintenant à de nouvelles nominations à des commissions, sauf en cas de vacance.

Dans la conjoncture actuelle, si le projet de loi C-18 était adopté, on risquerait d'accuser le Parlement d'apporter des changements dans le seul but de servir les intérêts du nouveau gouvernement, étant donné la nouvelle donne.

On a discuté du poste de commissaire à la représentation, monsieur le président. J'estime pour ma part que ce poste est vraiment superflu. Nous devrions renforcer le rôle du directeur général des élections pour qu'il émette des directives uniformes.

On sait bien que l'actuel directeur général des élections a suivi une politique de laissez-faire face à toute cette question. C'est certainement une position qui se défend. Je pense cependant que l'uniformisation pose certaines difficultés de même que la cohérence des directives.

Il n'y a certainement rien qui nous empêcherait de lui donner le mandat ferme et clair de défendre cette approche auprès des commissions. Je ne pense pas qu'il faille y voir une entrave à leur indépendance.

Au point C, on nous demande d'examiner les règles régissant le pouvoir et le mode de fonctionnement des commissions de délimitation des circonscriptions électoralles et de voir si ces commissions devraient d'abord apporter les changements qui s'imposent aux limites des circonscriptions actuelles.

## [Text]

Under section 18 of the act, commissions really make their own rules of conduct and proceeding. This is meant to include things such as the power for setting a quorum and for the establishment, cancellation, and running of public hearings. This power can also be used in some cases to redefine time limits. The power does not of course extend to redefining the parameters of the act.

I do think a number of changes to the act could be made for future processes to clarify some of the ambiguity that now exists in terms of criteria.

Let me address recommendations one and two together.

Regarding the talk about existing boundaries and the population variant, the act itself mentions manageable geographical size, but there also seems to be a practice of minimizing population variation. Those two things are of course contradictory. The minimizing population objective is excessive. We should establish a 25% quotient, which we have now, and simply suggest that the commission should contain variations within that quotient.

That's a clear instruction. It provides a limitation to population variation. To the extent you tolerate the 25% variation, it can also provide some criteria for maintaining ridings in which the population has declined—larger rural ridings.

Ultimately, it forces the commissions to focus their efforts on those ridings that have exceeded or fallen below the variation parameter. Concentrating the efforts on those kind of situations, the aberrant ones, rather than trying to redistribute all ridings, so that we absolutely minimize the variation, would be a wiser approach and could be clarified in the act. If we established the 25% parameter, nothing should be objectionable to the courts. Of course, then we'd make it easier to start from the existing ridings.

On the third point, I'd also suggest that we clarify this concept of community. We have reference to community of interest or community of identity, which could mean just about anything. We've heard several interpretations from members of what it may have meant in the case of their riding.

I would suggest that we talk about concrete identification such as municipal boundaries, major local geographical boundaries and, in the case of urban municipalities, community boundaries within those municipalities. In the case of Alberta anyway, communities are well-defined entities within a municipality. If we focused on those fairly concrete geographical concepts, I think that would be a clearer guidance to commissions than the vaguer notions that now exist.

I would also suggest that the minutes of previous boundary commissions be made available to provide additional background and rationale, that we maintain the delay period of one year for transition and new boundaries, and also that the commissions be given independent access to the technological resources of Elections Canada.

## [Translation]

En vertu de l'article 18 de la Loi, les commissions établissent leurs propres règles de conduite et décident de leur façon de faire. Ce mandat inclut notamment le pouvoir de fixer un quorum, de même que de convoquer, de tenir ou d'annuler des audiences publiques. Ce pouvoir peut aussi être invoqué dans certains cas pour modifier des échéances. Il n'inclut évidemment pas la redéfinition des paramètres de la loi.

Je pense effectivement qu'on pourrait apporter certains changements à la Loi en ce qui a trait aux méthodes futures afin de dissiper l'ambiguïté des critères.

Permettez-moi de traiter simultanément des recommandations un et deux.

Au sujet des discussions concernant les limites actuelles et la variance de la population, il est question dans la Loi-même de dimensions géographiques raisonnables, mais il semble aussi que dans la pratique on minimise la variance de la population. Ce sont là, bien sûr, des choses contradictoires. L'objectif de minimisation de la population est excessif. Nous devrions fixer un quotient de 25 p. 100, comme c'est maintenant le cas, et proposer tout simplement que la commission fasse en sorte que les variations respectent ce quotient.

C'est une directive claire. Elle impose une limite à la variance de la population. Dans la mesure où l'on accepte une variance de 25 p. 100, cela peut aussi servir de critère au maintien de circonscriptions où la population diminue—de grandes circonscriptions rurales.

Enfin, on oblige ainsi les commissions à concentrer leurs efforts sur les circonscriptions qui ont dépassé le paramètre de variance ou ne l'ont pas atteint. Il serait plus avisé de concentrer ces efforts sur ce genre de cas, les cas anormaux, plutôt que d'essayer de redistribuer toutes les circonscriptions, de manière à minimiser à tout prix la variance et cela pourrait être précisé dans la loi. Si nous fixons le paramètre à 25 p. 100, les tribunaux n'y trouveraient rien à redire. Bien sûr, nous ferions alors en sorte qu'il soit plus facile de commencer par les circonscriptions existantes.

Au sujet du troisième point, je propose aussi que nous clarifions ce concept de communauté. Nous faisons référence à la communauté d'intérêt ou à la communauté d'identité, ce qui peut vouloir dire à peu près n'importe quoi. Nous avons entendu différents députés exposer ce que cela peut signifier dans leur circonscription.

Je propose que nous discutions de critères d'identification concrets comme les limites municipales, les grandes limites géographiques locales et, dans le cas des municipalités urbaines, des limites communautaires qui existent dans ces municipalités. Dans le cas de l'Alberta, les communautés sont des entités bien définies au sein d'une municipalité. Si nous nous en tenions à ces concepts géographiques bien concrets, je pense que les commissions y trouveraient une orientation plus claire que les vagues notions actuelles.

Je propose aussi qu'on ait recours aux procès-verbaux des précédentes commissions de délimitation des circonscriptions électorales afin de situer le contexte et les raisonnements suivis antérieurement; de maintenir le délai d'un an pour la transition et les nouvelles limites; et aussi d'accorder aux commissions un accès indépendant aux ressources techniques d'Élections Canada.

## [Texte]

In my discussions with some commissioners, and I know this is coming, they have found that generally speaking Elections Canada really retains the technology. The commissioners do much of their work by paper or by discussion and then Elections Canada officials ultimately do the technological implementation on the computers with the modern mapping programs.

We should be enhancing their access to that so they're not as dependent on resources outside the commission for the actual drawing of their maps. Now, I'll just mention that technology is a double-edged sword. It will make the work of the commissions easier. It also has the potential of making gerrymandering and very creative solutions more possible, but we are in the modern age and the technology is available and let's try to put it to the best use possible.

On point D, "a review of the time and nature of the involvement of the public and the House of Commons in the work of Electoral Boundaries Commissions" I also have several suggestions.

Primary among these, we always keep in mind that the boundary commission should be accountable exclusively, I would say, to the public—also of course to the legal requirements of the act, but to the public rather than to governments or to political parties.

Currently the act requires the publication of a number of pieces of information in the *Canada Gazette*. It requires the redistribution that a census effects from the formula to each province, the times and places of public hearings, second maps if Parliament is not sitting, the representation order when it's finally put in place by Elections Canada. All those things must be published in the *Canada Gazette*, and the public meetings must have at least one newspaper advertisement showing proposed maps.

I suggest a number of additional measures could be taken, some of which you've heard before, to provide the public with more information, and of course information that goes beyond the limited readership of the *Canada Gazette*.

Written submissions should be accepted prior to the commission accepting their work. The commissions should make clear from the act what their mandates are when it publishes advertisements.

We should provide for additional public hearings, a second round. If the recommendations of the boundaries commissions, their second set of maps, still provide very substantial changes, there should be an opportunity for a second round of public hearings.

I would suggest, as Lortie did, that the stage for specific MP hearings be cut out and replaced by this second phase of possible public hearings, that rationale for boundary changes be published with the maps, that there be substantial publicity arranged for the public hearings through the Chief Electoral Officer, and of course that the public have access to not only the rationale but also the minutes of boundary commission hearings.

## [Traduction]

En discutant avec des membres des commissions, et je sais qu'il en sera question, j'ai appris qu'ils trouvent que, de façon générale, c'est Elections Canada qui détient vraiment la technologie. Les commissaires abattent le gros de leur travail sur papier ou au cours d'entretiens, après quoi les fonctionnaires d'Élections Canada en assurent l'intégration technologique sur ordinateur avec les logiciels de cartographie modernes.

Nous devrions leur permettre d'y avoir un meilleur accès afin qu'ils ne dépendent pas autant de ressources extérieures à la commission pour la conception concrète de leurs cartes. J'ajouterais en passant que la technologie est une arme à double tranchant. Elle facilitera le travail des commissions. Cependant, elle rend aussi possible le charcutage électoral et les délimitations fantaisistes, mais il faut vivre avec son temps, la technologie est là et il faut essayer d'en tirer le meilleur parti possible.

Au sujet du point D, qui a trait à l'examen de la nature de la participation du public et de la Chambre des communes ainsi que du moment à choisir pour cette participation au travail des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, j'ai aussi différentes suggestions à faire.

D'abord, il faut toujours se rappeler que la commission de délimitation des circonscriptions électorales doit rendre des comptes exclusivement, je dirais, à la population—elle doit aussi, bien sûr, respecter les exigences de la Loi, mais elle doit rendre des comptes à la population plutôt qu'aux gouvernements ou aux partis politiques.

Actuellement, la Loi exige la publication de différents documents dans la *Gazette du Canada*. Il faut publier la redistribution résultant d'un recensement et l'application de la formule à chaque province, les dates et lieux d'audiences publiques, les deuxièmes cartes si le Parlement ne siège pas, le décret de représentation électorale une fois qu'il est établi par Élections Canada. Tout cela doit être publié dans la *Gazette du Canada*, et pour les audiences publiques les cartes proposées doivent être publiées dans au moins un journal.

Je propose l'adoption de mesures additionnelles, dont certaines vous sont déjà familières, pour fournir à la population davantage d'information, et bien sûr de l'information autre que celle qui intéresse le lecteur restreint de la *Gazette du Canada*.

Des mémoires écrits devraient être acceptés avant que les commissions ne se mettent au travail. Quand elles publient des annonces, les commissions devraient bien préciser le mandat qui leur est confié par la Loi.

Nous devrions prévoir davantage d'audiences publiques, une deuxième série. Si les recommandations des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, leur deuxième série de cartes, comportent encore de très importants changements, il devrait être possible de tenir une deuxième série d'audiences publiques.

Je propose, comme l'a fait la commission Lortie, de supprimer l'étape d'audiences particulières de députés et de la remplacer par cette deuxième étape d'audiences publiques; de publier avec les cartes les raisons pour lesquelles on modifie les limites électorales; d'assurer par l'intermédiaire du directeur général des élections une publicité suffisante pour les audiences publiques; et de mettre enfin à la disposition de la population non seulement les raisons des changements mais aussi les procès-verbaux des audiences.

[Text]

[Translation]

**The Chairman:** Any questions?

Mr. Boudria, could you keep it brief. You've had ten minutes already.

**Mr. Boudria:** Yes. I agree with some of the points raised, but when I refer to the representation commissioner, I don't mean it should be separate from the Chief Electoral Officer. The Chief Electoral Officer could very well fill that role and that would be fine with me. The point I was making is that there has to be a way of making sure there's some uniformity of philosophy of redistribution throughout the country. I have a—

**Mr. Harper:** I would agree. Of the two ways to do that, one is clarified in the act and the second is, I think. . . Of course, the Chief Electoral Officer could do that now; he's chosen not to. But I think the act should reflect that as one of his responsibilities.

**Mr. Boudria:** Right. I think we're on the same wavelength there.

The business of capping the size of the House and where we cap it has me a little confused in terms of what position you're advancing. On the one hand I think I heard Mr. Harper say that MPs are reluctant to stop the growth of the House because that's one way of making sure areas don't lose seats and people get equitable participation. If that's true, how can Mr. Harper say we should cap the House after the next redistribution? Isn't that repeating the same thing that previous redistributions were accused of having done?

**Le président:** Avez-vous des questions?

Monsieur Boudria, pourriez-vous être bref. Vous avez déjà pris dix minutes.

**M. Boudria:** Oui. Je suis d'accord sur certains des points qui ont été soulevés, mais quand je parle du commissaire à la représentation, je ne veux pas dire qu'il devrait s'agir là d'une fonction distincte de celle qu'exerce le directeur général des élections. Celui-ci pourrait très bien jouer ce rôle et cela me conviendrait tout à fait. Ce que je disais, c'est qu'il doit bien y avoir moyen d'assurer une certaine uniformité quant à la conception de la redistribution dans tout le Canada. J'ai un. . .

**M. Harper:** Je serais d'accord. Au sujet des deux moyens d'y arriver, l'un est précisé dans la Loi et le second, c'est, je pense. . . Il est certain que le directeur général des élections pourrait le faire maintenant; il a décidé de ne pas le faire. Mais je pense que la Loi devrait préciser que c'est là une de ses responsabilités.

**M. Boudria:** D'accord. Je pense que nous sommes sur la même longueur d'onde.

Je ne vois pas très bien quelle est la position que vous défendez en ce qui a trait à cette histoire de limiter le nombre de députés et de la limite à imposer. D'une part je crois avoir entendu M. Harper dire que les députés hésitent à freiner la croissance du nombre de sièges parce que c'est une façon de s'assurer que des régions ne perdent pas de sièges et que la population soit représentée de façon équitable. Si c'est le cas, comment M. Harper peut-il dire que nous devrions limiter le nombre de députés après la prochaine révision des limites des circonscriptions électorales? Est-ce que nous ne referions pas la même chose que ce dont on a accusé les auteurs des révisions précédentes?

• 1150

**Mr. Harper:** I'd be happy to cap or even reduce the size of the House now, if that's what the committee wanted to do. I'm just suggesting the minimum the committee could do would be to cap it at 301 and not move beyond that. That shouldn't provide any existing member with any kind of great problem.

**Mr. Boudria:** Does that mean you accept capping it at the present level of 295 as well?

**Mr. Harper:** My personal preference would be to reduce the size of the House substantially. Whether or not I could accept the recommendation to cap it at 295 or 301 would depend not just on that but on the whole tenor of the report and the whole group of recommendations. I could certainly live with capping it at 295.

**Mr. Boudria:** Okay. So your first position is to reduce it, second best is to have it at 301, and third best is 295.

**Mr. Harper:** No, second would be 295 and third would be 301, and anything beyond that I would be very unhappy about.

**M. Harper:** Je serais heureux de limiter ou même de réduire le nombre de sièges à la Chambre maintenant, si c'est ce que le Comité voulait faire. Je dis tout simplement que le moins que le Comité puisse faire serait de limiter le nombre de députés à 301 une fois pour toutes. Cela ne devrait pas causer grand problème aux députés actuels.

**M. Boudria:** Cela veut-il dire que vous êtes d'accord pour plafonner le nombre au niveau actuel de 295 sièges?

**M. Harper:** Je préférerais personnellement réduire considérablement le nombre de sièges. Quant à savoir si j'accepterais la recommandation visant à limiter le nombre à 295 ou à 301, ma décision ne dépendrait pas seulement de cela mais de toute la teneur du rapport et de l'ensemble des recommandations. Je pourrais certainement accepter qu'on limite le nombre de sièges à 295.

**M. Boudria:** Très bien. Votre premier choix consisterait à réduire le nombre de sièges; votre deuxième choix à le fixer à 301 et votre troisième choix à le limiter à 295.

**M. Harper:** Non, mon second choix serait de fixer le nombre à 295 et mon troisième choix serait de le limiter à 301, et je serais très mécontent qu'on dépasse ce chiffre.

**M. Boudria:** Merci.

**Mr. Boudria:** Thank you.

## [Texte]

**Mrs. Ablonczy:** Mr. Harper, a number of members who represent rural ridings have raised serious concerns about the need to provide a manageable size of riding for servicing constituents, and to preserve the influence, impact and participation of rural Canadians in the political process. As the population becomes more urbanized, the opportunity for that is diminished.

How would you address those concerns in light of the democratic principles of one person, one vote and representation by population that flow from that?

**Mr. Harper:** As you know, it's our perspective that the gradual urbanization of the country and the gradual concentration of its population in the big provinces, particularly in Ontario, will over time increase the need for us to restore the Senate to its original function as a chamber that can provide regional and rural representation, and geographic representation as opposed to population representation.

Even with reduced numbers of MPs, there are other ways the House of Commons can enhance rural representation. Through staff budgets and flexibility—we talk about that in the board all the time in terms of the provisions we make for MPs and their staffs to service large ridings, and access to modern technology that has the ability to communicate messages or information or receive it across large distances.

In terms of the redistribution issue, I've suggested here that we can certainly go along with the process by creating variations from our quotient. We can go along with the process of slowing the loss of rural seats, but there is a limit here. We're up against an absolute limit in terms of the constitutional requirement of our ability to forever provide large sections of the country... MPs who only represent small numbers of people.

People point to the fact that the Northwest Territories has two when it probably should have zero, or that Labrador has a riding. You can make exceptions, but if you were to provide a systematic deviation of representation by population from all sparsely populated or declining rural areas, you run up against one of two things. Either you create a serious violation of representation by population, one that would eventually lead to a redistribution act being struck down by the courts, or you ultimately have to compensate for these small rural ridings by seeing the House grow at an extraordinary rate. You can delay the process of seat loss, but ultimately the issue of rural and regional representation cannot be adequately addressed in the House of Commons.

## [Traduction]

**Mme Ablonczy:** Monsieur Harper, différents députés représentant une circonscription rurale se sont dit très soucieux d'établir des circonscriptions de taille raisonnable pour pouvoir bien servir leurs commettants et préserver l'influence des ruraux sur le processus politique et leur participation à celui-ci. Avec l'urbanisation, cette possibilité diminue.

Comment leur donner satisfaction sans enfreindre les principes démocratiques du suffrage universel et de la représentation proportionnelle?

**Mr. Harper:** Comme vous le savez, nous estimons que l'urbanisation progressive du pays et la concentration graduelle de sa population dans les grandes provinces, notamment en Ontario, nous forcera avec le temps à rétablir le Sénat dans sa fonction initiale de chambre qui peut assurer une représentation régionale et rurale, ainsi qu'une représentation géographique, plutôt qu'une représentation d'après la population.

Même avec un nombre réduit de sièges, la Chambre des communes a d'autres moyens d'améliorer la représentation rurale. Par les budgets de personnel et par la flexibilité—nous en parlons tout le temps au comité de la Régie au sujet des mesures que nous prenons pour permettre aux députés et à leur personnel de servir les grandes circonscriptions, et au sujet de l'accès à la technologie moderne qui permet de communiquer des messages ou de l'information sur de grandes distances ou d'en recevoir.

Pour ce qui est de la redistribution, je dis ici que nous pourrions certainement permettre la création d'écart par rapport à notre quotient. Nous pouvons ralentir la perte de sièges ruraux, mais il y a des limites. Nous nous heurtons à une limite absolue, en raison de l'exigence constitutionnelle, notre capacité à préserver indéfiniment à de grandes régions du pays... des députés qui ne représentent qu'un petit nombre d'électeurs.

On nous rappelle que les Territoires du Nord Ouest ont deux députés alors qu'ils devraient sans doute n'en avoir aucun, ou que le Labrador compte une circonscription électorale. On peut faire des exceptions, mais si on permettait une dérogation systématique au principe de la représentation d'après la population pour toutes les régions rurales peu peuplées ou en voie de dépeuplement, on ferait face à l'un ou l'autre des problèmes suivants. Soit on enfreindrait gravement le principe de la représentation d'après la population, ce qui amènerait au bout du compte les tribunaux à casser une telle loi sur les limites des circonscriptions électorales, soit on aurait un jour ou l'autre à compenser par une croissance phénoménale du nombre de sièges à la Chambre. On peut retarder la perte de sièges, mais en fin de compte la question de la représentation rurale et régionale ne pourra pas être réglée à la Chambre des Communes.

• 1155

**The Chairman:** I think I'll cut it there. We're 25 minutes behind time, so I think we should move on to the next witness.

Mr. Caccia, you're next.

Thank you, Mr. Harper, and thank you for your brief.

Mr. Boudria will take the chair for a few moments.

**Le président:** Je pense que nous allons nous en tenir à cela. Nous avons 25 minutes de retard et je pense que nous devrions maintenant entendre le prochain témoin.

M. Caccia, c'est à vous.

Merci, monsieur Harper, et merci de votre mémoire.

M. Boudria occupera le fauteuil quelques instants.

[Text]

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Mr. Caccia, you may proceed.

**Hon. Charles Caccia, MP (Davenport):** Thank you, Mr. Chair, colleagues, ladies and gentlemen.

Under the general heading of items that will never be accomplished, I've two to put forward in any case. One has to do with attiring the House. The other one has to do with voting. Let me tackle the latter first.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** You realize, Mr. Caccia, if I may interrupt you very briefly, that the other isn't part of the mandate of what we're studying at the present time.

**Mr. Caccia:** It's part of the regulations that govern our comportment in the House.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** It is that. But the review this morning is on the other issue. Nevertheless, you can maybe—

**Mr. Caccia:** Which other issues?

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** On electoral redistribution. But you may proceed.

**Mr. Caccia:** Then I'm under the wrong...

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** You may refer to them briefly.

**Mr. Caccia:** No, no. Since you are behind schedule, I will not take up your time. My impression was that the mandate of this committee was to look at overall regulatory procedures in the House. If it is only with boundaries, then I'm completely out of order and I will stop right here.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** The other material is before the committee, but that is not the purpose of this meeting today. But now that you're here, take a few minutes and explain it to us.

**Mr. Caccia:** No, no. Perhaps when you launch another set of hearings that will deal with regulations, rules and procedures in the House, which will then include the question of how we vote, I would be glad to appear again.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Okay. On the measure of how we vote, if I may mention that briefly, there is a subcommittee starting to meet, I believe this afternoon, on the issue of electronic voting. We're going to be hearing members on that, but it hasn't yet started. We're going to constitute ourselves this afternoon as a subcommittee.

**Mr. Caccia:** Thank you, Mr. Chair, and my apologies to the committee.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Thank you, Mr. Caccia.

Mr. Alex Shepherd will be the next witness.

**Mr. Alex Shepherd, MP (Durham):** Thank you very much, committee members.

[Translation]

**Le vice-président (M. Boudria):** Monsieur Caccia, vous avez la parole.

**L'honorable Charles Caccia, (député Davenport):** Merci, monsieur le président, chers collègues, mesdames et messieurs.

Sous la rubrique générale des questions qui ne seront jamais réglées, j'ai deux propositions à faire. L'une a trait au protocole de la Chambre. L'autre à la manière de voter. Je vais d'abord traiter du premier point.

**Le vice-président (M. Boudria):** Vous savez, monsieur Caccia, si je peux vous interrompre quelques instants, que l'autre question ne fait pas partie de ce que nous étudions en ce moment.

**M. Caccia:** Cela fait partie du règlement qui régit notre comportement à la Chambre.

**Le vice-président (M. Boudria):** Exactement. Mais ce matin nous examinons l'autre question. Néanmoins, vous pouvez peut-être...

**M. Caccia:** Quelle autre question?

**Le vice-président (M. Boudria):** La révision des limites des circonscriptions électorales. Mais vous pouvez continuer.

**M. Caccia:** Alors je me trompe de...

**Le vice-président (M. Boudria):** Vous pouvez en parler brièvement.

**M. Caccia:** Non, pas du tout. Puisque nous sommes en retard, je ne vais pas vous retenir plus longtemps. Je croyais que le comité avait pour mandat d'examiner tout le règlement et les procédures de la Chambre. S'il n'est ici question que de limites des circonscriptions électorales, je suis tout à fait hors du sujet et je vais m'arrêter ici.

**Le vice-président (M. Boudria):** Le comité est saisi de l'autre question, et ce n'est pas l'objet de la séance d'aujourd'hui. Mais puisque vous êtes là, prenez quelques minutes pour nous expliquer votre position.

**M. Caccia:** Non, non. Peut-être, lorsque vous tiendrez une autre série d'audiences qui porteront sur le règlement, les règles et les procédures à la Chambre, où l'on traitera de la façon dont nous votons, je serai heureux de comparaître à nouveau.

**Le vice-président (M. Boudria):** Très bien. Au sujet de la façon dont nous votons, si je peux le mentionner brièvement, un sous-comité commence à se réunir, je crois, cet après-midi, pour parler du vote électronique. Nous allons entendre des députés sur cette question, mais les travaux n'ont pas encore commencé. Nous allons nous réunir cet après-midi en tant que sous-comité.

**M. Caccia:** Merci, monsieur le président, et mes excuses au comité.

**Le vice-président (M. Boudria):** Merci, monsieur Caccia.

M. Alex Shepherd est le prochain témoin.

**M. Alex Shepherd, (député Durham):** Merci beaucoup, chers collègues et membres du comité.

## [Texte]

Basically, Mr. Chairman, I believe Canada needs more quality representation rather than quantity. I think this is the substance of my argument concerning redrawing of electoral boundaries. I've taken the time to review some of the testimony you've already heard. In most part, these seem to centre on the problems of political representatives' ability to get re-elected rather than the basis of good governance.

As you know, we have many levels of government in Canada. In my own riding we have of course the federal presence, we have four provincial ridings, a regional government and four local townships or municipal governments. It is unclear to me whether this degree of representation has served the interests of the people or in fact has created fiefdoms for various levels of politicians.

The matter at hand is the Electoral Boundaries Readjustment Act and how to amend it. My suggestion is quite simple, that the number of ridings should be fixed at present levels. I suppose an argument could be made that it should be reduced. However, this would undoubtedly receive heavy resistance. So why not at least do what is achievable?

I note there are precedents for this concept. For instance, in the United States the number of congressmen is fixed at 435. Adding the representation of the senate, which is also fixed, results in 1 representative on a national level per approximately 467,000 people. In Canada, this would work out to 1 national representative per 72,500 people, or over 6 times as great. I know some will argue that our geographic diversity justifies a higher level, but surely not to this extent.

## [Traduction]

Essentiellement, monsieur le président, je crois qu'en matière de représentation le Canada a bien plus besoins d'assurer la qualité que la quantité. C'est l'esprit dans lequel j'exposerai ma position au sujet de la révision des limites des circonscriptions électorales. J'ai pris le temps d'examiner certains des témoignages que vous avez recueillis. Pour la plupart, ces témoignages semblent porter sur les problèmes résultant de la priorité que des représentants politiques accordent à leur réélection plutôt qu'à la bonne intendance qu'ils sont censés assurer.

Comme vous le savez, il y a de nombreux paliers de gouvernement au Canada. Dans mon propre comté, il y a bien sûr la présence fédérale, nous avons quatre circonscriptions provinciales, un gouvernement régional et quatre municipalités. Je ne sais pas vraiment si ce degré de représentation sert les intérêts de la population ou si il ne contribue pas plutôt à la constitution de fiefs pour les politiciens de divers paliers.

La question à l'étude est la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et la façon de la modifier. Ma suggestion est bien simple: il faudrait limiter le nombre de circonscriptions électorales au niveau actuel. Je suppose que d'autres pourraient venir soutenir qu'il faudrait plutôt le réduire. Cependant, la proposition susciterait certainement beaucoup d'opposition. Alors pourquoi ne pas faire au moins ce qui est réalisable?

Je rappelle qu'il existe des précédents à cet égard. Par exemple, aux États-Unis, le nombre de membres du Congrès est fixé à 435. Si l'on ajoute la représentation assurée au Sénat, le nombre de sénateurs étant aussi fixe, on constate qu'il y a un représentant au niveau national pour environ 467 000 personnes. Au Canada, nous aurions un représentant national pour 72 500 personnes, soit six fois plus. Je sais que certains viendront dire que notre diversité géographique justifie une plus forte représentation, mais certainement pas à ce point.

• 1200

I'm suggesting an amendment to section 51 of the Constitution Act. This would take into account the existing floor base required by the Constitution but also balance those seats that are remaining, based on their population bases, in such a way that the number of actual ridings does not increase. I know this has already occurred twice before, once in 1971 and again in 1981. In fact, without these amendments the number of seats in the House of Commons would now be more than 340.

In addition, the Electoral Boundaries Readjustment Act should ensure that it is an entirely non-partisan group that determines electoral boundaries. Obviously we must prevent the concept of gerrymandering.

Harkening back to some of the previous testimony before you, it is irrelevant how many kilometres representatives would have to travel to service some of these areas. If geography were the overriding concern, how many ridings should exist in the Northwest Territories or the Yukon?

In conclusion, Mr. Chairman, I believe we must cap the number of representatives in the House of Commons at its present level. Of course, I have not dealt with the question of when they would be allowed to increase again. However, it is

Je propose de modifier l'article 51 de la Loi constitutionnelle. Cette modification tiendrait compte du seuil actuel qu'exige la Constitution et équilibrerait les sièges restants, en fonction de la population, de manière que le nombre de circonscriptions n'augmenterait pas. Je sais que cela s'est déjà produit à deux reprises, une fois en 1971 et à nouveau en 1981. En fait, sans ces modifications, le nombre de sièges à la Chambre des communes serait maintenant supérieur à 340.

En outre, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales devrait garantir qu'un groupe sans aucune affiliation politique fixe les limites des circonscriptions électorales. Il est bien certain qu'il faut prévenir le charcutage électoral.

À propos de certaines positions exprimées ici, peu importe le nombre de kilomètres que des représentants doivent parcourir pour servir certaines régions. Si la géographie était le principal sujet de préoccupation, combien de circonscriptions devrait-il y avoir dans les Territoires du Nord-Ouest ou le Yukon?

Pour conclure, monsieur le président, je crois que nous devons limiter le nombre de représentants à la Chambre des communes au niveau actuel. Bien sûr je n'ai pas traité de la question de savoir à quel moment on permettrait que leur

[Text]

clear that based on the future demographic predictions, it well may be that we would never have to increase them. In any case, I believe we can leave this concern for parliamentarians well into the next century.

People do not want more politicians; they want better government. I believe your committee is in a position to assist this concern by at least guaranteeing that there will be no more federal politicians, thereby saving the taxpayers considerable sums of money.

Thank you.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Thank you very much, Mr. Shepherd. I wonder whether members of the committee have questions for Mr. Shepherd.

**M. Langlois:** Monsieur Shepherd, vous proposez de limiter au nombre actuel le nombre total de députés. Parlez-vous d'une limite nationale ou d'une limite provinciale?

**Mr. Shepherd:** I presume we're talking about a national limit.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Under the present system one province is deemed to be the base province; that province, under our present system, is the province of Quebec. Because we have 10 provinces, there has to be some measure of assigning how many seats go to each province and how you arrive at a total.

Under the present system, you start off with one province and you apportion to other provinces in relation to it. Would it be your contention that this kind of system should remain? If not, what would you replace it with?

**Mr. Shepherd:** I don't totally understand the process 100%, but as I understand it, there are floor bases, based on individual provinces and their entry into Confederation. Presumably what we have is an arithmetical formula that defines those fixed relationships, with variable relationships on top of it. It seems to me that it's just an arithmetical formula by which we start with the number 295 and decide how we are going to divide it. Prince Edward Island, for instance, would be guaranteed its four seats, because that's the basis of its entry into Confederation. However, those other provinces would then be variable. So presumably Ontario's, Quebec's and whoever else's ridings would shrink, based on that formula.

**The Vice-Chairman (Mr. Boudria):** Does any other member have additional questions? If not, thank you very much, Mr. Shepherd.

We will have the next witness, and that is Mr. Andrew Telegdi.

**Mr. Andrew Telegdi, MP (Waterloo):** Mr. Chairman, thank you very much. I want to make a couple of points on top of the written submission I gave you.

The points I want to make are, first, that as far as the electoral boundaries distribution for Ontario went, one would have to give it a failing grade. The reason I say that is because there has been incredible upheaval in terms of the boundaries.

[Translation]

nombre augmente à nouveau. Toutefois, il apparaît clairement, d'après les prévisions démographiques, que nous n'aurons peut-être jamais à l'augmenter. Quoi qu'il en soit, je crois que nous pouvons laisser ce problème aux parlementaires du siècle qui vient.

Les gens ne veulent pas qu'il y ait plus de politiciens; ils veulent être mieux gouvernés. Je crois que le Comité est en mesure de répondre à ce besoin en garantissant à tout le moins qu'il n'y ait pas davantage de politiciens fédéraux, ce qui permettrait de faire réaliser aux contribuables d'énormes économies.

Merci.

**Le vice-président (M. Boudria):** Merci beaucoup, monsieur Shepherd. Quelqu'un veut-il poser des questions à M. Shepherd.

**M. Langlois:** Mr. Shepherd, you are suggesting that the present number of ridings should not increase. Are you talking about a national limit or a provincial limit?

**Mr. Shepherd:** Il s'agirait plutôt d'une limite nationale.

**Le vice-président (M. Boudria):** Selon le système en vigueur, une province est réputée être la province de référence; cette province, selon le système actuel, est la province de Québec. Comme il y a dix provinces, il faut qu'il y ait un moyen de décider combien de sièges reviennent à chaque province et comment on décide du total.

Selon le système actuel, on commence par une province et on attribue des circonscriptions aux autres en fonction de celle-ci. Seriez-vous porté à penser que ce type de système devrait être maintenu? Dans la négative, par quoi le remplaceriez-vous?

**Mr. Shepherd:** Je ne comprends pas le procédé à 100 p. 100 mais, à ce que je sache, il y a des seuils de référence, qui sont établis en fonction de provinces prises individuellement et des conditions de leur adhésion à la Confédération. Sans doute que nous avons une formule mathématique qui fixe ces relations, sans compter les rapports variables qui s'y ajoutent. Il me semble que ce n'est qu'une formule mathématique où le nombre de 295 est une donnée de base et que nous décidons en conséquence de la façon dont nous le divisons. L'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, aurait nécessairement ses quatre sièges, parce que c'est la condition de son adhésion à la Confédération. Toutefois, pour les autres provinces, le nombre de circonscriptions varierait. On peut donc penser que le nombre de circonscriptions de l'Ontario, du Québec et d'autres provinces pourrait diminuer, si l'on appliquait cette formule.

**Le vice-président (M. Boudria):** Quelqu'un a-t-il d'autres questions à poser? Dans ce cas, merci beaucoup, monsieur Shepherd.

Nous accueillons le témoin suivant, monsieur Andrew Telegdi.

**M. Andrew Telegdi, (député Waterloo):** Monsieur le président, merci beaucoup. J'aimerais ajouter quelques observations au mémoire que je vous ai remis.

## [Texte]

Having gone through the process and having made a presentation to the commission, I can tell you that I felt quite comfortable when the judge was appointed by the Chief Justice of Ontario and felt much less comfortable with two of the appointments that were made by the Speaker—two political science professors. I think they really botched up what they were supposed to do because they were slavishly following some kind of numbers formula, which was to have the least amount of variance among the various ridings.

I mentioned in my letter to you that I looked at the 1991 Supreme Court of Canada decision for the case of *Saskatchewan v. Carter*. What was being challenged was the redistribution in Saskatchewan. It was being challenged by Carter, who maintained that they had to have one person, one vote. The Saskatchewan court ruled in his favour, but that ruling was subsequently overturned by the Supreme Court.

I can only quote Madam Justice MacLaughlin, who was quick to proclaim that:

... factors like geography, community history, community interests, and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic.

In order to ensure that various interests concerned with these factors are reflected in the composition of the legislature, the electoral boundary system may then depart from the principle of roughly equal voting power so as to give representation to these other valid interests.

As for variations found between rural and urban seats, Madam Justice MacLaughlin argued that the distribution was fair and was the mandate of the commission itself.

I come to you from that orientation. When I examined the distribution of seats in the province of Ontario, instead of the 20% or 25% variances one might find, I found that the average number, if you divide the Ontario population by 103 seats, would be 97,912. I found that Scarborough South, the most populous riding in the province, only had 106,748, which was a variance of plus 9%.

I think there was a fundamental flaw in the process, because what really happened was that community interests were ignored in terms of trying to get the numbers to match as closely as possible instead of taking into account the 25% variance at the top and the bottom.

Now, in the case of my riding—and I think it's very important to make this point—when we went to the electoral boundaries commission I made a presentation, as did a number of other people. It was very interesting, because what really happened was that we had representation from people who have different political interests from the Liberals. The Mayor of Waterloo, for instance, is a well-known Conservative. A councillor of the city of Waterloo moved a motion that the community not be divided up in the way it was proposed but be kept intact, and this was from the former Reform Party candidate. The former New Democratic Party candidate, Scott Piatkowski, came to the commission arguing that the community

## [Traduction]

ayant présenté un exposé à la Commission, je peux vous dire que j'ai été tout à fait satisfait quand le juge en chef de l'Ontario a désigné un juge mais que j'étais beaucoup moins heureux des deux des nominations faites par le président de la Chambre—deux professeurs de sciences politiques. Je pense qu'ils ont vraiment bâclé le travail qu'ils étaient censés faire, parce qu'ils ont suivi servilement une formule mathématique qui devait réduire le plus possible l'écart entre les différentes circonscriptions.

Je vous disais dans la lettre que je vous ai adressée que j'ai examiné la décision de la Cour suprême du Canada, en 1991, dans l'affaire *Saskatchewan c. Carter*. La question en litige était la révision des limites des circonscriptions électorales en Saskatchewan. Carter a contesté le découpage électoral et soutenu qu'il fallait respecter la règle de la proportionnalité. La Cour supérieure de la Saskatchewan lui a donné raison, mais la Cour suprême a ensuite renversé cette décision.

Je ne peux que citer M<sup>me</sup> la juge MacLaughlin, qui a estimé:

... qu'il faut parfois prendre en compte des facteurs comme la géographie, l'histoire et les intérêts de la communauté et la représentation des minorités, pour que nos assemblées législatives représentent fidèlement la diversité de la mosaïque sociale.

Si l'on veut que les assemblées législatives reflètent par leur composition les différents intérêts liés à ces facteurs et qu'elles représentent ces autres intérêts valides, il faudra peut-être que le système de découpage déroge au principe de l'égalité du nombre d'électeurs.

Quant aux écarts entre le nombre de sièges des zones urbaines et celui des zones rurales, la juge MacLaughlin a conclu que la répartition était équitable et que c'était là le mandat de la Commission.

C'est dans cet esprit que j'interviens. Quand j'ai examiné la répartition des sièges en Ontario, j'ai constaté qu'au lieu des écarts de 20 à 25 p. 100 auxquels on pouvait s'attendre, le nombre moyen, si l'on divise la population de l'Ontario par 103 sièges, serait de 97 912. J'ai constaté, que pour la circonscription de Scarborough-Sud, la plus peuplée de la province, le nombre n'était que de 106 748, soit 9 p. 100 de plus.

Je pense que le processus est foncièrement mauvais, parce qu'il n'a pas été tenu compte de la communauté d'intérêt et qu'on a essayé de rapprocher les nombres le plus possible au lieu de garder des écarts de 25 p. 100 en plus ou en moins.

Dans ma circonscription—and je pense qu'il est très important de le mentionner—nous nous sommes adressés à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales et j'ai fait un exposé, comme bon nombre d'autres personnes. C'était très intéressant, parce que nous avons pu prendre connaissance du point de vue de gens qui ont des intérêts politiques différents de ceux des Libéraux. Le maire de Waterloo, par exemple, est un Conservateur notoire. Un conseiller de la ville de Waterloo a présenté une motion pour que la communauté ne soit pas divisée comme on proposait de le faire et qu'elle soit maintenue intacte; c'était une proposition de l'ancien candidat du Parti réformiste. L'ancien candidat du

## [Text]

interest should be preserved. We also had the former member for Cambridge, who came in with the same argument.

What was so very interesting was that at the community level we were able to cross political boundaries to preserve community interests. I think that is very fundamental to the process, and I think the process was very badly flawed.

• 1210

I don't want to get into the specifics of my riding, but I can tell you the commission did a real hatchet job on the regional municipality of Waterloo, which has a history going back to 1840. That's very critical.

Another critical point is we do not want to see the size of the House of Commons increase. Today, when we're talking about trying to keep a lid on expenditures and experiencing the reality of the House itself, there is no need to increase the size of the House of Commons. We can't afford it cost-wise and it will not make for better representation.

The media in my riding, again, was very supportive of the government's efforts to keep the community intact. To quote from *The Kitchener-Waterloo Record*:

Common sense does take hold in Ottawa from time to time. Thank goodness it has finally asserted itself over the issue of federal electoral redistribution. The public is in no mood to pay millions of dollars to implement new boundaries that, as far as the Waterloo Region is concerned, make no sense. Nor are people eager to shell out more money to expand the number of members of Parliament.

Another editorial talked about having borders that make sense:

We can tolerate a fair degree of eccentricity without getting too riled, but the latest proposal of the Federal Electoral Boundaries Commission for the ridings for the next election goes beyond that into the realm of the nonsensical.

Again, I come back to arguing for the community of interest. There's no question and there has never been a question of the government or myself doing any gerrymandering. I was working on a private member's bill at the time that had those two basic principles—to preserve the community and to freeze the size of the House of Commons. I think that point has to be made very strongly.

Mr. Chair, I hope you get the article on drawing the electoral line and distribute it to members of the committee. I make references in my communications to you. That's the ruling of the Supreme Court, and it seems to me the ruling of the Supreme Court is in total dissonance with the local proposals in the province of Ontario.

I would suggest if there was ever a challenge it would be on the basis that we did not preserve the community of interest, which the courts have found to be of such vital concern, and didn't allow for a variance of 25% on either side.

## [Translation]

Nouveau parti démocratique, Scott Piatkowski, s'est présenté devant la Commission pour dire qu'il fallait préserver la communauté d'intérêt. L'ancien député de Cambridge est aussi venu demander la même chose.

Ce qui était tout à fait remarquable, c'est qu'au niveau local, nous soyons parvenus à franchir les limites partisanes pour préserver la communauté d'intérêts. Je pense que c'est essentiel et que la façon dont on s'y est pris était foncièrement mauvaise.

Je ne veux pas entrer dans les détails relatifs à ma circonscription, mais je peux vous dire que la commission a vraiment charcuté la municipalité régionale de Waterloo, dont l'histoire remonte à 1840. C'est tout à fait lamentable.

Un autre point essentiel, c'est que nous ne voulons pas que le nombre de députés à la Chambre augmente. Aujourd'hui, on parle beaucoup de limiter les dépenses et de permettre aux députés de connaître la réalité quotidienne de la Chambre; il n'est donc nullement nécessaire d'augmenter la taille de la Chambre des communes. Nous n'en avons pas les moyens et cela n'assurera pas une meilleure représentation.

Dans ma circonscription, les médias ont appuyé les efforts du gouvernement en vue de garder intacte notre collectivité. Je cite *The Kitchener-Waterloo Record*:

De temps à autre, Ottawa fait preuve de bon sens. Dieu merci, cela a été le cas au sujet du remaniement de la carte électorale fédérale. La population n'a aucune envie de payer des millions de dollars pour instaurer de nouvelles limites qui n'ont aucun sens, du moins dans la région de Waterloo. La population n'a pas non plus envie de payer plus pour augmenter le nombre de sièges fédéraux.

Dans un autre éditorial, on parle de la nécessité d'un découpage rationnel:

Nous sommes prêts à tolérer une certaine dose d'excentricité, mais la dernière proposition de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales en vue des prochaines élections n'est pas excentrique, elle est insensée.

Encore une fois, j'en reviens aux intérêts communs. Ni moi ni le gouvernement n'avons eu l'intention de charcuter les circonscriptions. À l'époque, je travaillais à un projet de loi d'initiative parlementaire qui se fondait sur ces deux principes: préserver la communauté et limiter la taille de la Chambre des communes. Je crois avoir fait valoir ces principes vigoureusement.

Monsieur le président, j'espère que vous distribuerez aux membres du Comité cet article sur le remaniement de la carte électorale. J'y fais allusion dans mon mémoire. Il faut aussi mentionner la décision de la Cour suprême qui, à mon avis, va totalement en l'encontre des propositions faites au niveau local dans la province de l'Ontario.

J'estime qu'on pourrait contester ce découpage en faisant valoir qu'il ne préserve pas les intérêts communs, que les tribunaux ont déclaré d'importance vitale, et qu'il ne permet pas une variance de 25 p. 100 d'un côté ou de l'autre.

**[Texte]**

Another point I would like to make is that I think the present process whereby the Speaker appoints two people to the electoral commission is not good enough. I think in this day of transparency in government we have to have that come to a committee. It so happens the ones in Ontario are both political scientists, and quite frankly at times I see the loss of common sense when you get into social engineering of that type.

Mr. Chair, I'll be appearing once again, because we are drafting our boundaries. Let me tell you we are making a proposal, because we have a population in the Waterloo region that should actually qualify for four ridings within the boundaries of the region of Waterloo.

One problem we have is that the census does not pick up the students who live in the region, and that should be looked at. Another problem we identified at the commission was that there is no attempt to look at future population forecasts. I think that's really lacking in the process, because most municipalities have official plans that project population in the long term, and we can tell where the fast-expanding population base is going to be in the province of Ontario.

Certainly I hope we redo the system so we make sure the community of interest is paramount. I can tell you the regional government is working together with the seven area municipalities on trying to preserve the Waterloo region as a community. I can't emphasize strongly enough that politicians from all political parties are crossing political boundaries to support a common cause—the community of interest. I really wish at times that the workings up here in Ottawa would reflect some of that.

**[Traduction]**

Par ailleurs, j'estime que la nomination, par le président de la Chambre, de deux représentants à la Commission électorale n'est plus une méthode acceptable. En cette ère de transparence gouvernementale, ce choix doit être fait par un comité. À l'heure actuelle, il se trouve que les deux commissaires de l'Ontario sont tous deux des politologues et, honnêtement, je trouve qu'ils manquent un peu de bon sens quand ils se lancent dans la sociologie appliquée.

Monsieur le président, je comparaîtrai de nouveau car nous avons amorcé le remaniement de notre carte électorale. Nous présenterons une proposition, car la population de la région de Waterloo devrait compter quatre circonscriptions.

Un de nos problèmes, c'est que, au recensement, on ne tient pas compte des étudiants qui habitent dans la région. En outre, et nous en avons parlé à la commission, on ne tente nullement de prévoir quelle sera la population dans les années à venir. C'est une grave lacune; la plupart des municipalités ont déjà dressé des plans officiels fondés sur des projections de population à long terme. Nous pouvons déjà prévoir où la population s'accroîtra le plus rapidement dans la province de l'Ontario.

J'espère surtout que nous modifierons le système de façon à préserver les intérêts communs. C'est ce que tente de faire le gouvernement régional en collaboration avec les sept municipalités qui la composent. Les politiciens de toute allégeance oublient les intérêts de leur parti pour défendre une cause commune, celle des intérêts communs. J'aimerais bien que les politiciens à Ottawa suivent leur exemple.

• 1215

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Hermanson:** I was interested in your comments about the selection of commissioners. You, in your instance, seem to think that the selection by the provincial chief justice was a positive selection but the selection of the other two commissioners by the Speaker was less appropriate. I would ask what alternatives you would suggest for choosing these commissioners, given, of course, the delicate nature of having to ensure no political influence or even a perception of any political influence.

I know the Speaker at least began as a politician because the Speaker was elected under a party banner, but then the Speaker is elected by the Parliament itself and is to be totally non-partisan in that role. That means we have to find something that is even less potentially partisan or even perceived to be partisan if we find a new way to choose these commissioners.

I wonder what suggestions you might have.

**Mr. Telegdi:** At the very least, the commissioners should come before a committee of the House of Commons, where their qualifications and their understanding of the process, and also their understanding of the process that goes on in other provinces, is very clearly understood. That's one.

**Le président:** Merci.

**M. Hermanson:** J'ai trouvé particulièrement intéressantes vos remarques sur le choix des commissaires. Vous semblez être d'avis que le choix d'un commissaire par le juge en chef de la province est acceptable, mais que les deux autres commissaires ne devraient pas être choisis par le président de la Chambre. J'aimerais connaître la solution de remplacement que vous proposez compte tenu, bien sûr, de la nature délicate de ce choix et de l'obligation de s'assurer qu'aucune influence politique n'est exercée ou même qu'il y ait apparence d'influence politique.

Le président de la Chambre est lui-même un politicien puisqu'il a été élu sous l'égide d'un parti, mais une fois qu'il a été élu président par le Parlement, il est censé être totalement neutre. Il faudra donc trouver une méthode encore plus impartiale ou ayant l'apparence d'une impartialité accrue pour le choix de ces commissaires.

Quelles seraient vos suggestions?

**M. Telegdi:** À tout le moins, ces commissaires devraient comparaître devant un comité de la Chambre des communes qui examinerait leurs compétences et leur compréhension du processus, non pas seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau provincial.

## [Text]

The other one is they have to be more responsive to input from communities. Quite frankly, I'm just seeing the rally around this issue by Waterloo region, and as I mentioned that the former Reform candidate was the one who moved the motion at Waterloo City Council. To see that, everybody working together for the community in what they perceive as the community good, is very heartening.

If we first of all make sure the appointees come before a Commons committee and that they have a say in it, and from there the House, that's number one. Number two is strengthening the community of interest. Number three is being much more responsive to input from the community.

**Mr. Hermanson:** Then my concern is in coming before you in a committee of the House. Those committees are partisan and always have a majority of members from the government side. As an opposition member I would really be concerned that this committee could in fact make very partisan decisions unless it was struck in such a way that it had, say, equal representation from all recognized parties in the House, which would eliminate that perception.

**Mr. Telegdi:** Seeing that we're talking about three members and you're only appointing two, that would be pretty difficult. Seeing the regional representation of the parties, again, in Ontario it would be difficult.

I can defend my stand very easily in my community. If I try to defend something that was not legitimate as far as electoral boundaries go and how I stand on the policy in the broader scope, I would have a very hefty political price to pay. I say to you that I don't think two political scientist professors are the ones who should be on it. I've dealt with them in the past and I've found that they really are driven by numbers. So there should be more variance than that.

Beyond that, I think the court has given very strong directions. I think the product of this work could be challenged on the basis of the ruling of the Supreme Court. Having said that, I certainly don't see any problem if you take something through a transparent process where you as a member of the committee have a chance to have a go at it in committee and you have a chance to go at it in the House. Also, you are giving much stronger direction to legislation in making sure that they preserve the community of interest.

In my community the provincial representatives, the federal representatives, the regional government representatives and the municipal government representatives have to work fairly closely together. I'm sure that can be said for most communities of our size.

It's ironic. There was a proposal made in the province of Ontario by the leader of the third party. The proposal was that the provincial boundaries be drawn up in such fashion that they match the federal boundaries. The most interesting thing in our area is that we have four provincial ridings. Those ridings make perfect sense, and it's easy to explain how it's divided into four ridings, for anybody who's familiar with the geography of that community.

## [Translation]

De plus, les commissaires doivent être plus réceptifs aux suggestions des collectivités. Dans la région de Waterloo, on il y a eu un véritable ralliement; j'ai déjà mentionné que c'est le candidat du Parti réformiste qui a présenté la motion en question au conseil municipal de Waterloo. Cela fait chaud au cœur de voir que tous les membres de la collectivité peuvent collaborer pour ce qu'ils considèrent comme le bien de tous.

On devrait d'abord s'assurer que les commissaires, une fois choisis, comparaissent devant un comité de la Chambre des communes qui, et par son entremise la Chambre aussi, aurait son mot à dire dans ce choix. Deuxièmement, il faut renforcer le critère des intérêts communs. Troisièmement, il faut que les commissaires soient plus ouverts aux suggestions de la collectivité.

**M. Hermanson:** Ce qui me préoccupe, c'est l'idée que ces commissaires comparaissent devant un comité de la Chambre. Ces comités sont partisans et toujours composés d'une majorité de députés ministériels. En tant que député de l'opposition, je craindrais que ce comité prenne des décisions partisanes à moins qu'il ait été formé de façon à représenter de façon égale tous les partis reconnus à la Chambre.

**M. Telegdi:** Compte tenu que vous ne choisiriez que deux des trois commissaires, ce serait assez difficile. Compte tenu de la représentation régionale des partis, encore une fois, en Ontario, ce serait difficile.

Je peux défendre ma position très facilement dans ma localité. Si je tente de défendre une position qui n'est pas acceptable concernant les limites et les circonscriptions électorales ou même d'autres politiques, je devrai payer un prix politique très élevé. Je ne crois pas que deux professeurs de sciences politiques constituent le meilleur choix. J'ai eu affaire avec eux dans le passé et j'ai constaté qu'ils ne pensaient qu'aux chiffres. Il faut donc trouver une autre solution.

Pour le reste, les tribunaux nous ont donné des directives assez claires. À mon avis, on pourrait mener une contestation judiciaire fondée sur larrêt de la Cour suprême. Cela dit, si vous adoptez un processus transparent vous permettant à vous, à titre de membres du comité, d'examiner le choix qui a été fait et permettant à la Chambre d'en faire autant, le problème devrait être réglé. Cela vous permettrait aussi d'indiquer clairement que vous tenez à préserver les intérêts communs.

Chez moi, les représentants de la province, du gouvernement fédéral, du gouvernement régional et du conseil municipal doivent tous collaborer étroitement. C'est vraisemblablement le cas dans toutes les localités de la même taille.

C'est plutôt ironique. En Ontario, le chef d'un parti tiers a proposé que les limites des circonscriptions provinciales soient les mêmes que celles des circonscriptions fédérales. Ce qui est intéressant, c'est que, dans notre région, il y a quatre circonscriptions provinciales. Leurs limites sont tout à fait sensées et faciles à expliquer quand on connaît la géographie de notre région.

[Texte]

[Traduction]

• 1220

**Mr. Hermanson:** I'm still not clear on this. When you talk about the commissioners appearing before the committee of the House, you're talking about one committee, I presume; you're not talking about a different committee for every province.

**Mr. Telegdi:** No, I'm talking about having the names of the commissioners appointed coming—

**Mr. Hermanson:** Before a parliamentary committee, before an all-party committee, one committee.

**Mr. Telegdi:** That's right. They would have to be approved in this committee and then approved in the House, versus the present process whereby they're appointed by the Speaker and there's absolutely no opportunity to question. If somebody is put forward and you can show in the committee that the appointment of this person is partisan, you can make your point in the House. Right now they have an incredible leeway in terms of what they can do. They also don't get scrutinized and approved by the House of Commons. I think that's fundamentally flawed.

**Mr. Hermanson:** The other thing you mentioned is that you felt in your case there was very strong local support, broadly based support, that did not agree with the new boundaries as they were drawn up in your—

**Mr. Telegdi:** That's right.

**Mr. Hermanson:** What impact could we give to the public hearing component of this process so that it would have more influence on the drawing of the final boundaries than it has at the current time?

**Mr. Telegdi:** I think one of the things you can do is recognize communities in terms of having a legitimate place for input and being part of the process. You'll find that regional councils—

**Mr. Hermanson:** We have that now in the current legislation, so what can we do so that the public hearings and the public input actually have more impact on the drawing of the final map?

**Mr. Telegdi:** First of all, it would have been useful if we had done something like what we do at the municipal level in Ontario. There we have an informal public hearing at which people can make presentations before there is any sense that someone has come up with a solution or a proposal. It's to make sure that input is heard.

Second, you can strengthen the legislation so that you have to show very good grounds as to why you are deviating from the community of interest. Now, in those ridings—and you're going to have them—where it's very hard to have that sense of community, when you bring into place the fact that you can vary the representation by 25%, to the extent you do it there...they don't have that community framework for the riding. I think that's where you should be plugging in the 25%. For those communities in which you very much have a community of interest, you can vary up to 25% the other way.

**M. Hermanson:** Je n'ai toujours pas compris. Lorsque vous suggérez que les commissaires comparaissent devant un comité de la Chambre, vous parlez d'un seul comité, j'imagine, et non pas d'un comité différent pour chaque province.

**M. Telegdi:** Non, les noms des commissaires choisis seraient soumis...

**M. Hermanson:** À un comité parlementaire composé de députés de tous les partis, un seul comité.

**M. Telegdi:** C'est exact. Le choix devrait être approuvé par le comité et, ensuite, par la Chambre, par opposition au processus actuel qui prévoit que les commissaires soient nommés par le président de la Chambre et que personne ne puisse remettre en question sa décision. Si on propose un candidat et que vous pouvez prouver au comité que c'est un choix partial, vous aurez l'occasion de faire valoir votre point de vue à la Chambre. À l'heure actuelle, quand vient le temps de faire ces choix, on jouit d'une très grande marge de manœuvre. La Chambre des communes n'est pas appelée à examiner ce choix ni à l'approuver. À mon avis, c'est une grave lacune.

**M. Hermanson:** Vous avez aussi dit que, dans votre circonscription, la population n'était pas d'accord avec les nouvelles limites des circonscriptions électorales.

**M. Telegdi:** C'est exact.

**M. Hermanson:** Comment pourrions-nous modifier les audiences publiques de façon à ce que la population exerce davantage d'influence sur le remaniement des cartes électorales?

**M. Telegdi:** Entre autres choses, on pourrait reconnaître les collectivités, reconnaître qu'elles doivent contribuer au processus. Les conseils régionaux...

**M. Hermanson:** C'est déjà prévu dans la loi actuelle; que pourrions-nous faire pour que, par le biais d'audiences publiques, et par sa contribution, la population exerce davantage d'influence sur le remaniement des cartes électorales?

**M. Telegdi:** Premièrement, il aurait été utile qu'on fasse ce qu'on fait au niveau municipal en Ontario. On y tient une audience publique informelle au cours de laquelle les gens peuvent présenter leurs solutions ou leurs propositions. On s'assure ainsi que leurs remarques soient entendues.

Deuxièmement, on pourrait renforcer la loi de façon à exiger un excellent motif pour ne pas tenir compte des intérêts communs des localités. Dans ces circonscriptions—il y en aura, c'est certain—où il est difficile de préserver ce sentiment communautaire, si on tient compte du fait que la représentation peut varier de 25 p. 100, dans la mesure où cela se fait...la circonscription ne correspond pas aux limites de la localité. C'est alors qu'on pourrait appliquer le principe du 25 p. 100. Dans le cas des circonscriptions où la communauté des intérêts a été préservée, on pourrait accepter une variation allant jusqu'à 25 p. 100 dans l'autre sens.

## [Text]

However, you really have to put the onus in legislation that they have to show cause why the community of interest should not be covered. Once you have that in legislation, it's much easier to challenge in the courts as well. I think that's the direction we have to move in. Right now there really isn't anybody saying to the regional council, come on down and give your input as to what we've done with this riding.

Also, you should really have to show cause why you're varying boundaries. In our region this proposal and the previous one have really done a hatchet job; there has been no future direction that you're going to try to put the community together again. Once the dismantling has started, it just continues.

In Waterloo, which is part of my riding, we have a population of only 84,000. But one day the boundary commission came along and stripped us of all the townships in the region; now they have come around and chopped up the city of Waterloo. It makes absolutely no sense. It would have a very negative effect on some of the other communities, because the population base would be in that part of the city of Waterloo that got chopped off into a new riding, Waterloo—Perth—Wellington. That means the urban part will dominate the rural part of the riding. That's wrong, because the people in the rural part deserve representation. They have a common interest, if you will, as it relates to agricultural issues, as it relates to a low population base, which they do not have in common with a big urban area.

• 1225

**Mr. Hermanson:** I have one final question. When you talk about community of interest, would you concur that community of interest should be more defined by municipal boundaries, natural geographic boundaries, than by, say, ethnic considerations, economic status or other more opaque definitions of community of interest?

**Mr. Telegdi:** Oh, very strongly. I think municipal boundaries should be adhered to as much as possible. Then you have the regional boundaries and in some places you have county boundaries. They already are political units. To the extent that we as federal representatives are working with the other levels of government, it only makes sense that we minimize the number we have to work with. I think it would make the federal system work better, and the provincial and the municipal.

We should also take a look at what was proposed by the member of the third party in the province of Ontario and see if it's possible to have overlaps. As I said, in our area it makes perfectly good sense as to how the provincial boundaries are done up. It makes absolutely no sense how the federal boundaries are done up. It also presents several problems.

My riding is called Waterloo. I have a big chunk of Kitchener. Every time you ask somebody from Kitchener if they called their member of Parliament, they'll call the member of Parliament whose name has Kitchener beside it.

## [Translation]

Toutefois, il faut que la loi prévoie que c'est à la commission qu'il incombe de prouver pourquoi la communauté des intérêts ne devrait pas être préservée. Si c'était prévu par la loi, il serait plus facile de contester ces décisions devant les tribunaux. À mon avis, c'est l'orientation qu'il faut adopter. À l'heure actuelle, personne n'oblige les commissions à solliciter les observations des conseils régionaux.

Par ailleurs, on devrait exiger une justification pour tout changement aux limites des circonscriptions. Dans notre région, avec le dernier et l'avant-dernier remaniements, on a tout simplement charcuté les circonscriptions; rien ne nous indique qu'on tentera de rassembler de nouveau les localités qui ont des intérêts communs. Une fois le démantèlement amorcé, il ne fait que se poursuivre.

Waterloo, qui fait partie de ma circonscription, ne compte que 84 000 habitants. Or, un jour, la commission nous a enlevé tous les cantons de la région et, tout récemment, elle a divisé la ville même de Waterloo. Cela n'a aucun sens. Cela pourrait avoir des effets négatifs sur certaines collectivités, certains quartiers de la ville qui se retrouvent dans la nouvelle circonscription de Waterloo—Perth—Wellington. Autrement dit, la partie urbaine dominera la partie rurale de la circonscription. C'est inacceptable; la population de la région rurale mérite aussi d'être représentée. Les habitants des régions rurales ont des intérêts communs en matière d'agriculture, et aussi parce qu'ils habitent des régions peu peuplées, ce qui n'est pas le cas des régions urbaines.

**M. Hermanson:** J'ai une dernière question. En ce qui concerne les intérêts communs, n'estimez-vous pas qu'on devrait les définir plutôt en fonction des frontières municipales, des frontières géographiques naturelles, plutôt qu'en fonction de considérations ethniques, de situations économiques ou d'autres facteurs plus obscurs?

**M. Telegdi:** Certainement. À mon sens, on devrait, dans la mesure du possible, respecter les frontières municipales, ainsi que les frontières régionales et, dans certains cas, les frontières des comtés. Ce sont déjà des entités politiques. Dans la mesure où les représentants fédéraux doivent collaborer avec les autres paliers de gouvernement, il serait logique de réduire au minimum le nombre de gens que cela représente. À mon avis, le système fédéral n'en fonctionnerait que mieux, tout comme les gouvernements municipaux et provinciaux.

Nous devrions examiner la proposition du membre du tiers parti de l'Ontario pour voir si des chevauchements ne seraient pas possibles. Je le répète: dans notre région, les limites des circonscriptions provinciales sont tout à fait logiques, contrairement aux limites des circonscriptions fédérales qui présentent par ailleurs d'autres problèmes.

Je représente la circonscription de Waterloo. Or, ma circonscription inclut une bonne partie de Kitchener. Lorsqu'on demande aux gens de Kitchener s'ils communiquent avec leur député fédéral, ils vous disent qu'ils appellent le député représentant la circonscription comportant le nom de Kitchener.

## [Texte]

My riding, which includes part of Kitchener, should be called Waterloo—Kitchener—Woolwich, because those are the three entities I represent. Right now it just says Waterloo. My colleague in Kitchener at times was overburdened. He ends up getting a lot of the calls that should be going to the Cambridge riding and the Waterloo riding.

**The Chairman:** Thank you very much. We'll get the clerk to circulate that document you referred to the members of the committee, Mr. Telegdi.

**Mr. Telegdi:** Thank you.

**The Chairman:** Any information you can provide on it would be helpful.

Mr. Bryden is our next witness.

**Mr. John Bryden MP (Hamilton—Wentworth):** Mr. Chairman, it's a pleasure to be here. I enjoyed very much the presentation of the previous witness, who certainly reflected many of my thoughts on the subject.

I will go off in a slightly different direction informally, if you will. To me, of all the things this committee may do, I hope one of the messages or instructions it sends out is that there be clear rules that the boundary commissioners operate from.

Clear rules establish an order of priority. When I appeared before the commission I had the unfortunate experience, when I was arguing against the fact that I was losing population in one portion of my riding. . . Just to give you an idea of it, my riding is like a Y lying on its side. There are these two arms and a western branch. This Y represents most of the original county lines.

When the commission did its revision, it pushed me back on the, shall we say, southeast leg. I asked why they were doing that. They basically said they were doing that because there's no projected population growth there. I proposed to them, in our conversation and in my presentation afterward, that they give me more of the northeast side of the leg. They said they couldn't, because even though there is population growth, they couldn't take into account projected population growth.

In other words, on the one side they said you can't do it because it's not in the rules. On the other side they contradicted themselves and said they couldn't do it because it's not in the rules. So please, whatever you do, define the rules for them and make it so that it's quite inescapable for them.

I think the number one rule ought to be community of interest. When I appeared before it, the commission appeared to be absolutely transfixed by numbers. Nothing I could say seemed to make any impression upon them in terms of how I felt, that I could not service the new riding pattern. Another disadvantage I had was that in the revised electoral boundary maps—they didn't even submit a map showing what they were going to do to my riding, so it was very difficult to make a presentation. While I have it here in the attachments—so you can see what's occurring—I had to prepare it myself because they had no such depiction in the materials they had.

## [Traduction]

Mon comté, qui comprend une partie de Kitchener, devrait s'appeler Waterloo—Kitchener—Woolwich, car ce sont là les trois entités que je représente. À l'heure actuelle, ma circonscription s'appelle Waterloo. Il arrive que mon collègue de Kitchener soit surchargé de travail, parce qu'il reçoit bon nombre des appels qui devraient plutôt être faits aux députés de Cambridge et de Waterloo.

**Le président:** Merci beaucoup. La greffière distribuera aux membres du comité le document que vous avez mentionné, monsieur Telegdi.

**M. Telegdi:** Merci.

**Le président:** Toute information que vous pourriez nous fournir nous sera utile.

Le témoin suivant est M. Bryden.

**M. Bryden, (député, Hamilton—Wentworth):** Monsieur le président, je suis heureux d'être ici. J'ai bien aimé l'exposé du témoin précédent, qui a su traduire certaines de mes observations.

Toutefois, si vous le permettez, j'aimerais aborder la question d'un angle différent. Personnellement, si je n'avais qu'une recommandation à vous faire, ce serait d'établir des règles très claires pour les membres de la commission électorale.

Des règles claires permettraient d'établir les priorités. Lorsque j'ai comparu devant la commission, j'ai eu la mauvaise expérience, lorsque j'ai fait valoir que je perdais une partie de la population de ma circonscription. . . Pour vous donner une idée de mon cas, ma circonscription ressemble à un Y à l'horizontal. Deux sections s'avancent vers l'est et une vers l'ouest. Ce Y représente plus ou moins les délimitations originales du comté.

Lorsque la commission a remanié la carte électorale, elle a agrandi ma circonscription dans le sud-est. Je lui ai demandé de justifier cette décision. Essentiellement, les commissaires m'ont dit qu'on ne projetait pas d'augmentation de population dans cette région. Pendant des conversations que j'ai eues avec le commissaire et dans l'exposé que j'ai présenté à la commission, j'ai proposé qu'on étende plutôt ma circonscription vers le nord-est. On m'a répondu que c'était impossible parce que, bien qu'il y ait une certaine croissance de la population, on ne pouvait tenir compte des projections relatives à la croissance de la population.

En d'autres termes, d'une part, les commissaires me disent qu'ils ne peuvent faire ce que je leur demande parce que ce n'est pas prévu par les règles, et, d'autre part, ils se contredisent en prétendant qu'ils ne peuvent rien faire parce que les règles ne le prévoient pas. Alors, quoi que vous fassiez, je vous exhorte à définir clairement les règles de façon à ce qu'il n'y ait pas d'échappatoire pour la commission.

À mon avis, ce sont les intérêts communs qui devraient primer. Lorsque j'ai comparu devant la commission, j'ai constaté à quel point elle était obnubilée par les chiffres. Rien de ce que j'ai dit sur mon incapacité à desservir la nouvelle circonscription n'a semblé les impressionner. J'étais aussi désavantage par le fait que la Commission ne m'a même pas fourni une carte montrant ce qu'elle avait l'intention de faire avec ma circonscription; il a donc été très difficile pour moi de préparer un mémoire. Vous trouverez une carte en annexe à mon mémoire—afin que vous puissiez bien voir de quoi il s'agit—mais c'est une carte que j'ai dû dessiner moi-même, car la Commission n'en avait pas.

[Text]

[Translation]

• 1230

I don't want to take you just into my riding, as you will have an opportunity to read my presentations on your own, but I'd like to address the whole question of community interests. One of the members here was asking how one defines community interest.

I defined it quite differently both in my speech to the House of Commons and in my presentation to the commission. I defined it by lines of communication. A member of Parliament or any politician—I don't believe he can communicate with the people who voted for him by relying solely on his householder. I think if we are good politicians and attempt to speak out on the issues, we are reported in our local media and our voters then see that we are active.

In most areas of this country, community of interest is usually defined by the local media. It certainly is in my area. *The Hamilton Spectator* covers most of the old Wentworth County, which was my original riding. There are a number of community newspapers in that area as well, and then there's a radio station and a television station.

What I objected to with the revision was that I was given two enormous legs of new riding adjacent to Guelph, Cambridge and Brantford. Each of these areas has major newspapers and each of the three cities has radio stations, but I was given the rural components adjacent to these cities. My problem was that the commissioners' theory appeared to be not numbers in my case—the numbers didn't change significantly—but they seemed to think that the community of interest was creating all-rural ridings and all-urban ridings.

Mr. Chairman, Canada and communications and our whole society has changed such that almost every rural area—certainly in Ontario and most of Quebec and the eastern provinces—is dependent in one way or another on an urban area for its normal social interchanges, but most importantly in terms of its communications. What had happened with the changes in my riding is that I completely lost an enormous urban area that normally would know me through *The Hamilton Spectator* and the local radio and television stations—there are actually about four radio stations in Hamilton—and I acquired three giant new rural areas adjacent to three cities.

No matter what I did in the House of Commons, no matter how positive I was, what issues I stood up for or what blame I took, how could I hope that my name would appear in the newspapers in these three other cities that had small dependent rural areas in them? The reality is that newspapers choose their stories, their news and report on their MPs by determining how many readers are interested in that particular news item or, in the case of MPs, in that particular MP. When you acquire large rural blocks adjacent to urban blocks that probably only account for 5% or 10% of the newspapers' circulation or the radio stations' broadcast area, you can't expect to appear on that radio broadcast or appear in that newspaper. I was faced with an

Je ne voudrais pas vous parler seulement de ma circonscription, puisque vous aurez l'occasion de lire mon mémoire; j'aimerais plutôt aborder la question des intérêts communs. Un des membres du comité a demandé tout à l'heure comment se définissent les intérêts communs.

Je définis un peu différemment les intérêts communs dans le discours que j'ai prononcé à la Chambre des communes et dans l'exposé que j'ai présenté à la Commission. Je définis les intérêts communs en fonction des lignes de communication. Tout député ou même tout politicien ne peut communiquer avec ses électeurs uniquement par l'entremise du bulletin parlementaire. Si nous sommes de bons politiciens et que nous nous prononçons sur les enjeux de l'heure, on parle de nous dans les médias locaux et, ainsi, les électeurs constatent que nous sommes actifs.

Dans la plupart des régions de notre pays, les intérêts communs sont définis par les médias locaux. C'est certainement le cas dans ma région. *The Hamilton Spectator* couvre presque tout l'ancien comté de Wentworth, ma circonscription originale. Il y a aussi des journaux communautaires, une station de radio et une station de télévision.

Je me suis opposé à ce que, par suite du dernier remaniement, on m'aît donné deux énormes parties adjacentes à Guelph, Cambridge et Brantford. Chacune des ces régions a des journaux d'importance et chacune de ces trois villes a des stations de radio; or, on m'a donné les parties rurales adjacentes à ces villes. Dans mon cas, les commissaires n'ont pas semblé tenir compte des chiffres—de toute façon, le nombre de mes électeurs n'a pas beaucoup changé. Ils semblaient plutôt être d'avis qu'il serait préférable de créer des circonscriptions entièrement rurales ou entièrement urbaines.

Monsieur le président, le Canada, sa société et ses communications ont évolué à un point tel que, de nos jours, presque toutes les régions rurales—c'est certainement le cas en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique—dépendent d'une façon ou d'une autre d'une région urbaine pour ses échanges sociaux quotidiens et, ce qui est le plus important, pour ses communications. Avec les changements qu'on a apportés à ma circonscription, j'ai perdu une énorme région urbaine qui aurait normalement entendu parler de moi par l'entremise du *Hamilton Spectator*, de la radio locale et des stations de télé locales—it y a en fait quatre stations de radio à Hamilton—and je me suis retrouvé avec trois gigantesques régions rurales adjacentes à trois villes.

Peu importe ce que je fais à la Chambre des communes, peu importe ce que j'accomplis, les positions que j'adopte, les fautes que je commets, il est peu probable que mon nom figure dans les journaux de ces trois grandes villes dont dépendent ces petites régions rurales. Les journaux choisissent les nouvelles et les articles qu'ils publient sur les députés en fonction de nombre de lecteurs susceptibles d'être intéressé par l'article, la nouvelle ou le député. Si vous représentez soudainement de vastes régions rurales adjacentes à des régions urbaines et qui ne représentent que 5 p. 100 ou 10 p. 100 des lecteurs de ces journaux ou des auditeurs de ces stations de radio, vous ne pouvez pas vous attendre à ce qu'on parle de vous à cette radio

## [Texte]

odd situation in that the chances of getting my name in *The Guelph Mercury*, *The Cambridge Reporter* and Brantford's *The Expositor*, because I only represented 5% of the people in their circulation area, were about zero.

## [Traduction]

ou dans ces journaux. En fait, mes chances de voir mon nom dans le *Guelph Mercury*, le *Cambridge Reporter* ou le *Brantford Expositor* sont à peu près nulles puisque je ne représente que 5 p. 100 des lecteurs de ces journaux.

• 1235

On the other side of the coin, there is also your community of interest. As federal politicians we would all agree that we have an obligation to understand our community, and the way we understand our community is by monitoring the press. The local press monitors for us the activities of the municipal councils, the regional councils, etc.

I was faced with the problem of this new extension into three rural areas adjacent to three new cities. I was faced with the prospect of having to monitor the press of Cambridge, Brantford and Guelph. I would be required to stay abreast of municipal politics, regional politics and the school boards in three new areas.

I submit to you, Mr. Chairman, that I would not be able to spend any time up here on Parliament Hill if I was going to do a decent job of finding out what going on in these four communities. The media themselves would represent, at a guess, over a million and a half people.

That's what the media represents. I only represent 90,000 or so, but the media of course covers this entire area of interest, and the riding redistribution put me into a situation where I would have to cover the activities of more than 1 million people. Do you follow what's happening here?

To me that was completely impossible and unacceptable. I feel very strongly that wherever we go in this redistribution debate, as responsible politicians we must always be driven by the necessity of having the ability to get our activities out and distributed to the people we represent, preferably by the impartial vehicle of the press.

The householder is all very well and good, but after all, we do write them. The people out there are more convinced that we are doing our jobs and are honest in what we do if our activities are monitored by a non-partisan organization like the press. Indeed, I do believe this is the very essence of our parliamentary democracy.

This was an area of community interest that was being totally ignored. While I would agree with the previous speaker that municipal and regional boundaries are very important—as indeed I think they are vital in geographic and historical terms; all these things are important—I would suggest to you, Mr. Chairman, that you might consider directing the new commissioners the next time around to also look at the media pattern. I would recommend very strongly to you that you suggest to them that looking at the patterns of media coverage is a legitimate way of determining the patterns of community interest. Community interest comes first; population comes second, certainly second to community interest.

That's all I have to say.

**The Chairman:** Mr. Hermanson, do you have some questions?

**Mr. Hermanson:** Without having given it much study, my initial response would be that if we have to consider media patterns, it would make the electoral boundary adjustment so complicated as to be impossible to please anyone.

De l'autre côté de la médaille, il y a les intérêts communs. Tous les politiciens fédéraux s'entendent sûrement pour dire qu'ils doivent comprendre la communauté qu'ils représentent; or, on comprend bien la communauté qu'on représente en lisant ses journaux. La presse locale couvre pour nous les activités des conseils municipaux, des conseils régionaux, etc.

Avec l'ajout de ces trois régions rurales adjacentes à trois villes, je me suis soudainement vu forcé de lire la presse de Cambridge, Brantford et Guelph. Je dois maintenant être au courant de ce qui se passe en politique municipale, en politique régionale et au sein des conseils scolaires de trois nouvelles régions.

Monsieur le président, si je devais rester à la fine pointe de ce qui se passe dans ces quatres localités, je n'aurais pas de temps à passer à la Chambre des communes. Les médias de ces villes représentent, à mon avis, plus d'un million et demi de gens.

C'est ce que représentent les médias. Pour ma part, je ne représente que 90 000 personnes. Bien sûr, les médias couvrent tous les champs d'intérêts, mais le remaniement de ma circonscription électorale m'oblige à couvrir les activités de plus d'un million de personnes. Comprenez-vous mon dilemme?

Pour moi, ce serait tout à fait impossible, et, de toutes façons, c'est inacceptable. Je crois fermement que, quelle que soit l'issue de ce débat sur le remaniement de la carte électorale, à titre de politiciens responsables, nous devons toujours garder en tête notre capacité d'informer nos électeurs de nos activités, de préférence par l'entremise de médias impartiaux.

Le bulletin parlementaire, c'est très bien, mais, après tout, c'est nous qui l'écrivons. Les électeurs seront convaincus de l'excellence de notre travail et de notre honnêteté seulement si nos activités sont suivies par une organisation impartiale comme la presse. D'ailleurs, la presse joue un rôle essentiel dans la démocratie parlementaire.

On a totalement fait fi de cet aspect des intérêts communs. Je suis d'accord avec le témoin précédent lorsqu'il dit que les frontières municipales et régionales sont importantes—à mon avis, elles sont vitales du point de vue géographique et historique, tout ça est important—mais, monsieur le président, je crois qu'il faudrait envisager de demander, la prochaine fois, aux commissaires, de tenir compte de la présence des médias. Je vous recommande fortement de suggérer aux commissaires d'examiner les tendances de la couverture médiatique pour déterminer les intérêts communs. Les intérêts communs devraient être le premier critère; la population, le deuxième. Les intérêts communs devraient primer la population.

Cela met fin à mes remarques.

**Le président:** Monsieur Hermanson, avez-vous des questions?

**M. Hermanson:** Je n'y ai pas vraiment réfléchi, mais, de prime abord, si nous devons tenir compte de la couverture médiatique, le remaniement de la carte électorale deviendra si compliqué qu'on ne pourra plus satisfaire qui que ce soit.

## [Text]

Again, we are looking at difficulties by degrees. Being from a rural riding, I have a dozen papers and probably at least half a dozen radio stations to contend with that have a major impact on my own riding. Then there are a number of other radio stations that also impact my constituency.

Distance is also a very subjective measurement. You talk about 30 miles as being a huge distance. In fact, I drive two-thirds of that distance to pick up my mail. To reach the nearest community, it would be a four-and-a-half-hour drive to the end of my riding. So that's all very subjective.

I'd like to say something on this media component. Media would affect all candidates in the same way unless you were running against someone of national prominence. You would still be at a disadvantage even if the media were concentrated. Every candidate in the election would have the same problem. In fact, a candidate, say, who was off in the Guelph area would probably be at a disadvantage to someone who was more in the centre of your riding and had the major Hamilton media. In this particular case —

## [Translation]

Toutes ces difficultés sont relatives. Moi, je représente une circonscription rurale qui compte une douzaine de journaux et probablement une demi-douzaine de stations de radio qui ont une incidence importante. Mes électeurs écoutent aussi d'autres stations de radio.

La distance est-elle aussi subjective. Vous parlez de 30 milles comme s'il s'agissait d'une distance énorme. Moi, je dois parcourir les deux tiers de cette distance en voiture pour prendre mon courrier. Pour me rendre à la localité la plus proche, je dois faire quatre heures et demie de voiture et allez jusqu'au bout de ma circonscription. Tout cela est subjectif.

J'aimerais en revenir à cette question des médias. La couverture médiatique a les mêmes conséquences pour tous les candidats, à moins que l'un d'eux n'ait une importance nationale. Vous seriez désavantagé même s'il y avait concentration des médias. Tous les candidats auraient le même problème. En effet, un candidat de la région de Guelph, disons, serait probablement désavantagé par rapport à quelqu'un du centre de votre circonscription et qui devait composer avec les principaux médias de Hamilton. Dans ce cas-ci . . .

• 1240

**Mr. Bryden:** Let me give you an example. Let me just —

**Mr. Hermanson:** The other thing I was going to say is that media isn't always good. Sometimes you don't want media —

**Mr. Bryden:** No, I always want media. Even when the media reports bad things about us, we need the media. I think it's absolutely essential. We have no respect from the public unless we can be judged and reported upon impartially, and I think the very big danger that's facing this country today is that the media is getting weak and it's not able to do as effective a job as it should.

But let me address —

**The Chairman:** The media is getting which?

**Mr. Bryden:** The media is getting weaker.

**The Chairman:** The media is getting weaker. Sorry, I just didn't hear the word.

**Mr. Bryden:** In fact, because of the recession you don't have the coverage up here on Parliament Hill that you had only a few years ago. For instance, there used to be a *Spectator* reporter up here, and he's been pulled back. Anyway, I mustn't divert into things.

One of the things I said about Quebec, Ontario and the Atlantic provinces in my remarks is that populations there are more concentrated. Certainly out in the west you can and must have entirely rural ridings, but to create exclusively rural ridings in southwestern Ontario and try to fit them around all the urban centres and expect to maintain a community of interest in the rural sense is, to me, absolutely ludicrous.

As far as the media patterns are concerned, I have to disagree with you, the media patterns do follow the community of interest. They do so because the media has to do that in order to survive. The media, *The Hamilton Spectator* for

**M. Bryden:** Je vous donne un exemple. Supposons que . . .

**M. Hermanson:** J'allais ajouter que les médias ne sont pas toujours bons. Il est parfois préférable de ne pas avoir de médias . . .

**M. Bryden:** Non, moi, je veux toujours avoir les médias. Même si les médias font des reportages négatifs à notre propos, ils nous les faut. À mon avis, c'est absolument essentiel. Si personne ne nous juge ou fait de reportage objectif sur nous, nous n'aurons pas le respect du public, et je pense que ce pays est confronté à un très grand danger, celui que les médias s'affaiblissent, et que leur travail ne soit plus aussi efficace qu'il le devrait.

Mais permettez-moi d'aborder . . .

**Le président:** Qu'est-ce que vous avez dit au sujet des médias?

**M. Bryden:** J'ai dit que les médias s'affaiblissent.

**Le président:** Vous dites que les médias s'affaiblissent. Pardonnez-moi, je n'ai pas entendu ce mot.

**M. Bryden:** En effet, à cause de la récession, les événements ici sur la Colline parlementaire ne sont pas couverts comme ils l'étaient il y a quelques années seulement. Par exemple, le *Spectator* avait un journaliste ici, mais on l'a rapatrié. En tout cas, je n'entrerai pas dans tous les détails.

Dans mes remarques liminaires, j'ai dit que les populations au Québec, en Ontario et dans les Provinces de l'Atlantique sont plus denses. On peut certainement avoir des circonscriptions entièrement rurales dans l'Ouest, et en effet on devrait en avoir, mais à mon avis, il serait tout à fait ridicule d'essayer de créer des circonscriptions complètement rurales dans le Sud-ouest de l'Ontario et de les situer aux alentours des centres urbains et de maintenir une communauté rurale d'intérêt commun.

Quand à la couverture médiatique, je dois dire que je ne suis pas du même avis que vous. D'après moi, la couverture médiatique suit effectivement la communauté d'intérêt, parce que c'est ce que les médias doivent faire pour survivre. Les

## [Texte]

example, *The Guelph Mercury*, or even your community newspapers and your radio stations—all these media outlets absolutely require the ability to speak to an area that identifies itself within itself and with the radio station.

Now, in a huge rural riding in which you probably have something 100 miles long, that's a different kettle of fish entirely and it has to be treated as such, because a radio signal. . . I don't know what you use out there in Saskatchewan but a radio signal in Hamilton, for example, only goes maybe 15 miles, so you can see that it's a different situation.

So I don't think it's complicated at all, not when you look in southern Ontario. I don't think it's complicated to examine the patterns of newspapers. I'm not saying that should be the only thing, but boy, it's a good guideline.

Sorry, now was there another question? I got sidetracked on that.

**Mr. Hermanson:** No, thank you very much, John.

**The Chairman:** I think in light of the time we should move on, because we have 15 minutes left in the hearing.

Sénateur Rivest, merci beaucoup d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. Nous sommes enchantés de vous avoir comme témoin. Nous aurons sans doute des questions à vous poser après votre présentation.

**Le sénateur Jean-Claude Rivest (Stadacona):** On m'a demandé de témoigner devant le Comité. Cela me fait plaisir de venir vous rappeler un des éléments de l'Accord de Charlottetown qui concerne particulièrement le Québec, c'est-à-dire la fameuse règle disant que le Québec ne pouvait avoir, au niveau de la représentation à la Chambre des communes, moins de 25 p. 100 des députés.

Je vais vous expliquer brièvement pourquoi cette chose a été proposée. Comme Canadiens, les Québécois dans leur ensemble doivent avoir, à tout le moins en principe, les mêmes bases dans un système de représentation. Vous visez, bien sûr, la représentation la plus proportionnelle qui soit sans égard aux régions ou aux particularités du pays.

Cette règle de 25 p. 100 n'est pas venue très tôt dans les négociations de Charlottetown. Elle est venue plutôt à la fin. Elle était liée à la question du Sénat égal. Au fond, qu'il s'agisse de n'importe laquelle des dispositions de la Loi constitutionnelle canadienne, et en particulier, ce qui vous intéresse davantage, de la partie institutionnelle du Canada, le Québec y porte un intérêt et un souci particuliers en ce qui le concerne.

## [Traduction]

médias—le *Hamilton Spectator* par exemple, ou le *Guelph Mercury*, ou même les journaux communautaires et les stations de radio—tous ces médias doivent absolument être capables de communiquer avec une région qui a sa propre identité et qui a des liens avec la station de radio.

Alors, c'est tout à fait une autre paire de manches dans une grande circonscription rurale longue de 100 milles. Il faut agir différemment dans le cas d'une telle circonscription, car un signal radiophonique. . . j'ignore quel genre de signal radiophonique vous utilisez en Saskatchewan, mais le rayon d'un signal radiophonique à Hamilton n'est que de 15 milles, ce qui démontre que la situation est différente.

Alors, je ne trouve pas que cela soit compliqué du tout, pas si on considère le Sud de l'Ontario. À mon avis, il n'est pas très compliqué d'examiner la couverture médiatique des journaux. Je ne dis pas que cela devrait être le seul critère, mais je trouve que c'est une excellente ligne directrice.

Pardonnez-moi, mais avez-vous posé une autre question? Je me suis écarté de mon sujet.

**M. Hermanson:** Non, merci beaucoup, John.

**Le président:** Comme le temps manque, je pense que nous devrions passer aux prochains témoins, car il ne nous reste que 15 minutes.

Senator Rivest, thank you very much for coming today and meeting with us. We are very pleased to have you here as one of our witnesses. No doubt we will have questions for you after your presentation.

**Senator Jean-Claude Rivest (Stadacona):** I was asked to appear before the committee. I am pleased to have this opportunity to appear before you and to remind you of some of the aspects of the Charlottetown Accord that had to do with Quebec in particular, namely the famous role that Quebec's representation in the House of Commons had to be at least 25% of all the members.

I am going to briefly explain why this proposal was made. As Canadians, the people of Quebec must have the same foundation in a system of representation, at least in principle. Of course, the objective is to have the most proportional representation possible, without considering regional issues or the special features of the country.

This 25% rule did not emerge very early during the Charlottetown negotiations. It emerged towards the end. It was linked to the issue of an equal Senate. Basically, no matter which provision of Canada's Constitution Act was being discussed, and in particular, as for the institution part of Canada, which is of greater interest to you, Quebec took a particular interest and had a particular concern in this regard.

• 1245

Ayant accepté à Charlottetown le principe d'un Sénat égal pour satisfaire aux besoins et aux préoccupations de très nombreux Canadiens à cet égard, et compte tenu de la nature des pouvoirs que possédait un tel Sénat élu et égal, le premier ministre du Québec et le gouvernement du Québec ont exigé comme protection additionnelle pour le Québec la fameuse règle de 25 p. 100.

Having accepted the principle of an equal Senate, in Charlottetown, to satisfy the needs and concerns of many Canadians regarding this matter, and bearing in mind that the kind of powers that such an elected, equal Senate would have, the Premier of Quebec and the government of Quebec insisted on the famous 25% rule, as additional protection for Quebec.

*[Text]*

La première chose à établir, c'est le principe de l'égalité des citoyens au niveau de la représentation proportionnelle, mais aussi le principe, qui est reconnu par ailleurs, de l'égalité fondamentale des provinces à l'intérieur de la fédération canadienne. Ce principe est sans doute incontestable, surtout lorsqu'il traduit une ligne de conduite pour le gouvernement fédéral à l'endroit des provinces.

Par contre, dans la Constitution canadienne, le régime constitutionnel imposé aux différentes provinces varie considérablement de l'une à l'autre. En particulier, les obligations constitutionnelles imposées au Québec en 1867 et maintenues dans la Loi de 1982 sont exceptionnellement plus lourdes que celles qui sont imposées aux autres provinces. Qu'on pense simplement aux exigences linguistiques particulières qui sont imposées au Québec en ce qui concerne l'usage du français et de l'anglais dans la législature et dans les cours de justice, aux dispositions qui ont été reconduites en ce qui concerne le Québec en vertu de l'article 23 de la Charte en matière de langue d'enseignement, et à l'obligation constitutionnelle qui est faite au seul gouvernement du Québec de maintenir un double réseau de commissions scolaires.

Donc, le principe de l'égalité constitutionnelle des différentes provinces est contredit par le texte même de la Constitution, ce qui ouvrira la voie au gouvernement du Québec pour exiger au niveau strictement institutionnel, c'est-à-dire à la Chambre des communes, au Sénat et à la Cour suprême, un statut constitutionnel particulier qui corresponde à la réalité sociologique, linguistique et historique du Québec dans la fédération canadienne.

Par exemple, cette mesure de 25 p. 100 était, au niveau de la Chambre de communes, reliée au fait que, dans le Sénat actuel, le Québec a une représentation sensiblement plus importante que d'autres provinces ou d'autres régions du Canada. Deuxièmement, au niveau de la Cour suprême, seul le Québec se voit reconnaître et garantir trois sièges au niveau de la Cour suprême. Lorsque nous sommes arrivés au niveau de la Chambre des communes, comme je viens de l'indiquer, nous avons mis 25 p. 100.

Le problème fondamental de la société québécoise, et non pas de la province de Québec, dans une conception et une perspective fédéralistes, c'est qu'il est inconcevable et sans doute inacceptable pour le peuple du Québec, pour la société québécoise, de participer à la fédération canadienne sans avoir l'assurance et les garanties d'ordre constitutionnel ou juridique que les différents gouvernements du Québec ont toujours cherchées et en vertu desquelles le Québec, au niveau institutionnel, pourra conserver, non pas la majorité, non pas l'égalité, mais une masse critique suffisamment importante pour avoir, dans le fonctionnement de l'ensemble fédéral canadien, une influence qui corresponde à sa réalité historique, sociologique et culturelle. C'est une chose qui, pour le Québec, est non négociable.

Au moment de la réforme de Charlottetown, alors que des pressions considérables sont venues d'autres régions du pays, le Québec a accepté à son corps défendant d'avoir huit sénateurs sur 104. Si on regarde le strict fonctionnement du Sénat ou d'un Sénat réformé, avec huit sénateurs sur 104, le Québec n'obtenait pas une masse critique suffisante pour exercer son influence. Trois juges sur neuf au niveau de la Cour suprême, c'est une masse critique qui permet au Québec d'avoir une

*[Translation]*

The first thing to establish is the principle that all citizens are equal in terms of proportional representation, as well as the principle, which is recognized, that all the provinces should be fundamentally equal within the Canadian federation. This principle certainly cannot be challenged, particularly when it serves as a policy for the federal government regarding the provinces.

However, the constitutional system that the Canadian constitution imposes on the various provinces varies considerably from province to province. In particular, the constitutional obligations that were imposed upon Quebec in 1867, and which were maintained in the 1982 Act are much greater than those imposed on other provinces. One has only to recall the special language requirements imposed upon Quebec concerning the use of French and English in the legislature and in the courts, the provisions that were renewed concerning Quebec pursuant to section 23 of the Charter having to do with the language of instruction, and the constitutional obligation that only the government of Quebec has to maintain two school board systems.

So, the principle that the various provinces should be constitutionally equal is contradicted by the very text of the Constitution, which opens the way for the government of Quebec to demand, strictly at the institutional level, i.e. in terms of the House of Commons, the Senate and the Supreme Court, special constitutional status that corresponds to the sociological, linguistic and historical reality of Quebec within the Canadian federation.

One example would be the 25% representation rule within the House of Commons, along with the fact that in the current Senate, Quebec has a markedly greater representation than do the other provinces or regions of Canada. A second example would be the Supreme Court. Only Quebec is guaranteed three seats on the Supreme Court. So when it came time to negotiate about the House of Commons, as I just said, we demanded 25% representation.

From a federalist point of view, the basic problem of Quebec's society, and not the problem of the province of Quebec, is that it's inconceivable and no doubt unacceptable for the people of Quebec, for Quebec's society, to be part of the Canadian federation without the assurance and the constitutional and legal guarantees that the various Quebec governments have always sought and with which Quebec could retain, at the institutional level, not a majority, not equality, but enough of a critical mass to have influence corresponding to its historical, sociological and cultural reality within the Canadian federation. For Quebec, that is something that is not negotiable.

At the time of the Charlottetown reform, when other regions of the country were exerting considerable pressure, Quebec unwillingly agreed to have eight senators out of a total of 104. If we just look at the operations of the Senate or of a reformed Senate, with eight out of 104 senators, Quebec would not have enough of a critical mass to use its influence. Three out of nine judges on the Supreme Court is enough of a critical mass for Quebec to have true influence. The 25% rule that the

## [Texte]

influence réelle. La règle de 25 p. 100 qui avait été garantie par l'Accord de Charlottetown, c'est-à-dire que le Québec ne pouvait jamais avoir moins de 25 p. 100 des députés à la Chambre des communes, garantissait au Québec, sur le plan strictement juridique et constitutionnel, une masse critique qui lui permettait d'exercer son influence.

• 1250

C'est la réalité juridique, celle qui vous préoccupe. Il est important que vous ayez cela en mémoire puisque vous êtes en train de définir la façon dont la représentation doit se faire au niveau de la Chambre des communes. Mais en pratique, il existe des circonstances et des conditions qui font que le Québec a effectivement une influence peut-être beaucoup plus grande que son importance numérique ou même son importance réelle dans la fédération canadienne.

On n'a qu'à penser au fait qu'il n'y a pas de règles constitutionnelles ni de règles juridiques qui garantissent au Québec que le premier ministre du Canada doit nécessairement être un Québécois. Or, cela fait des dizaines d'années que cette chose se produit. Il n'y a pas non plus de garanties constitutionnelles qui disent qu'au niveau de la Chambre des communes, l'Opposition officielle doit venir du Québec. Or, les circonstances ont fait que l'Opposition officielle, au niveau de la Chambre des communes, est assumée par le Québec. C'est assez saugrenu. Ce sont des fantaisies de notre régime constitutionnel canadien ou de notre situation politique canadienne qui font que ces accidents arrivent, mais on ne peut pas bâtir des réformes institutionnelles, des réformes de la nature de celle que vous faites à la Chambre des communes ou des réformes de nature constitutionnelle en pensant à ces accidents de parcours ou à ces concours de circonstances. On doit voir le fond des choses.

Personnellement, ce que je viens vous dire, c'est que, quelle que soit la méthode — je sais que c'est complexe et difficile —, il y aura toujours un problème à l'égard du Québec si jamais l'évolution démographique du pays fait en sorte que le Québec, dans 10, 15, 25 ou 50 ans — admettons qu'il continue de fonctionner dans le régime fédéral —, en arrive à compter 20 p. 100, 18 p. 100 ou 16 p. 100 de la population canadienne et qu'il y n'ait, au niveau de la Chambre des communes, qu'une telle proportion. À ce moment-là, ce sera la réalité sociologique, la réalité juridique, la réalité proportionnelle, etc., et la justice des nombres ou des mathématiques prévaudra, mais le Canada comme tel fera face à un autre problème comme celui qu'on vit en ce moment, compte tenu de la réalité politique au Québec.

Vous faites la réforme de la Chambre des communes. Il y a eu des mathématiques qui ont été faites dans l'exercice. S'il y a une disproportion réelle ou appréhendée qui fait en sorte que le Québec pourrait perdre son influence au niveau de la Chambre des communes, la réforme que vous allez accepter va manquer totalement de crédibilité auprès du peuple québécois. On n'aura peut-être pas un problème juridique ici, au niveau de la législation, mais on aura un problème politique.

Je pense que c'est important. Je voulais porter à l'attention des membres du Comité le fait que la question du Québec se pose aussi au niveau d'une question aussi simple, aussi technique et aussi importante que la simple représentation des provinces à la Chambre des communes.

## [Traduction]

Charlottetown Accord guaranteed, i.e. the rule that Quebec could never have fewer than 25% of all of the members at the House of Commons, guaranteed Quebec enough of a legal and constitutional critical mass to have its influence.

That's the legal reality that concerns you. It is important for you to remember that, since you are determining how representation should be ensured at the House of Commons. But in practice, certain circumstances and conditions are such that Quebec indeed may have a much greater influence than its numerical importance or even its true importance within the Canadian federation.

For example, there are no constitutional or legal reasons that guarantee Quebec that the Prime Minister of Canada has to be a Quebecer. Even so, that has been the case for decades. Nor are there any constitutional guarantees that the official opposition in the House of Commons must be from Quebec. And yet, because of circumstances, Quebec MPs form the official opposition in the House of Commons. Its rather preposterous. Because of the peculiarities of our constitutional system or of our politics, these accidents happen, one cannot bring about institutional reforms, reforms like those you are carrying out at the House of Commons or constitutional reforms by thinking of these accidents along the way or these coincidences. One has to look to the heart of the matter.

As for myself, my message to you is that no matter what method is used—I know that this is difficult and complex—there will always be a problem with Quebec if ever the demographic changes in this country are such that Quebec only has 16, 18 or 20% of the entire population in the next 10, 15, 25 or 50 years—assuming that it stays within the federal system—and if it does not have such representation in the House of Commons. At that time, the sociological reality, the legal reality, and the proportional reality would come into play, and the fairness of numbers or of mathematics would prevail, but such a Canada would face another problem, a problem like the one we are currently experiencing, bearing in mind the political reality in Quebec.

You are reforming the House of Commons. Various calculations have been done for this exercise. If there is a true or perceived disproportion that means that Quebec could lose its influence in the House of Commons, the reform that you are going to agree to will have absolutely no credibility in the eyes of the people of Quebec. You may not have a legal problem, in terms of the actual legislation, but you will have a political problem.

I think this is an important point. I wanted to draw the committee members' attention to the fact that the Quebec issue can also be as simple, as technical and as important a question as the mere representation of the provinces in the House of Commons.

[Text]

[Translation]

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Merci beaucoup, sénateur Rivest. Dans votre présentation, vous avez parlé très clairement de la garantie de 25 p. 100 des députés à la Chambre des communes qui avait été obtenue par M. Bourassa, mais maintiendriez-vous la demande de 25 p. 100 de représentation pour le Québec au Sénat étant donné l'échec de Charlottetown et étant donné que le Sénat n'est pas réformé et n'est peut-être pas réformable non plus?

**Le sénateur Rivest:** Simplement sur le plan de la législation?

**M. Langlois:** Oui.

**Le sénateur Rivest:** Non, dans la mesure où le Sénat actuellement, à tort ou à raison, exerce encore des pouvoirs législatifs considérables. À court terme, quels que soient les scénarios envisagés—il y en a eu plusieurs au moment de Charlottetown et il y en a encore plusieurs—, grossièrement, la proportion de la représentation du Québec au niveau de la Chambre des communes va tourner autour de 25.8 p. 100 ou 25 p. 100.

• 1255

Donc, d'une façon prévisible, strictement sur le plan de la législation ordinaire et pratique, je ne pense pas qu'il y ait lieu d'insister pour que, dans la loi que vous êtes en train de préparer, il y ait une garantie de 25 p. 100. Mais si jamais le problème constitutionnel revient un jour, le Québec aura certainement des exigences de cette nature-là, sans égard à la nature de la réforme du Sénat.

Au fond, je veux vous dire que dans les institutions, qu'il s'agisse de la Cour suprême, du Sénat ou de la Chambre des communes... Je vous rappelle qu'au Sénat, on a parlé des questions d'ordre linguistique et des questions culturelles qui affectent le tissu original de la société québécoise. Il y avait la question de la double majorité. Les sénateurs provenant du Québec ou les sénateurs francophones pouvaient bloquer. Donc, ils avaient des pouvoirs. Il y avait toute une quincaillerie, et je ne veux pas vous remémorer des cauchemars. Sur le plan de la législation comme tel, le point que vous devez surveiller, c'est que le Québec ait une représentation conforme à son poids démographique.

Dans le champ constitutionnel, il est évident que le Québec aura des garanties additionnelles à demander, parce qu'une loi du Parlement canadien peut toujours se modifier. La Constitution, c'est une autre histoire.

**M. Langlois:** Le Québec avait 75 députés en 1867, mais 75 sur 181. Son poids relatif a sans cesse décliné depuis. Actuellement, c'est 75 sur 295. On a toujours 25 p. 100.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**Mr. Langlois:** Thank you very much, Senator Rivest. In your presentation, you spoke very clearly about the guarantee that Mr. Bourassa obtained of 25% of all the MPs at the House of Commons, but would you maintain the demand that Quebec have 25% of all senators, given the failure of the Charlottetown Accord and given that the Senate has not been reformed and perhaps cannot be reformed either?

**Senator Rivest:** Just in terms of legislation?

**Mr. Langlois:** Yes.

**Senator Rivest:** No, insofar as the current Senate, rightly or wrongly, still has considerable legislative power. In the short term, no matter what scenarios are being considered—there were several at the time of the Charlottetown Accord, and there still are several—generally speaking, Quebec will have around 25% or 25.8% of all the members of the House of Commons.

So, predictably, strictly in terms of ordinary, practical legislation, I do not think it is necessary to insist upon a 25% representation guarantee in the legislation that you are currently preparing. But if ever the constitutional problem comes back one day, Quebec will certainly have demands of that nature, no matter what the nature of senate reform.

Basically, I would like to tell you that in the institutions, be it the Supreme Court, the Senate or the House of Commons... I would remind you that in the Senate, we have discussed language issues and cultural issues that affect the original fabric of Quebec society. There was the issue of the double majority. Senators from Quebec or French-speaking senators could block legislation. So, they had powers. This was quite a complex mechanism, and I don't want to recall such nightmares for you. As for legislation as such, the point that you have to keep an eye on is that Quebec must have representation that is in keeping with its demographic weight.

In the area of the Constitution, Quebec obviously will be asking for additional guarantees, because an act of the Canadian Parliament can always be amended. However, the Constitution is another matter.

**Mr. Langlois:** In 1867, Quebec had 75 members of Parliament, but they were 75 out of a total of 181. Ever since that time Quebec's relative influence has constantly declined. At present, Quebec has 75 seats out of a total of 295. We still have 25% representation.

**Senator Rivest:** That's right. I think we should be aiming at 25%.

**Mr. Langlois:** Still guaranteed.

**Senator Rivest:** That's what reasonable.

**Mr. Langlois:** If the number of MPs increased to 301 or to 340, but Quebec still kept 75, we would no longer have 25% representation.

**Le sénateur Rivest:** C'est cela. Je pense qu'il faut viser 25 p. 100.

**M. Langlois:** Toujours garanti.

**Le sénateur Rivest:** C'est cela qui est raisonnable.

**M. Langlois:** Si on passe à 301 ou à 340 députés, mais que le Québec en conserve toujours 75, on n'atteindra plus 25 p. 100.

[Texte]

**Le sénateur Rivest:** C'est évident.

**M. Langlois:** À quel moment le Québec cesse-t-il d'avoir la masse critique nécessaire pour exercer une influence?

**Le sénateur Rivest:** C'est une opinion personnelle, mais je pense qu'il faut que le Québec ait 25 p. 100 ou entre 20... Je ne descendrais absolument pas en bas de 20 p. 100, parce que je trouverais que cela ne serait pas correct.

Prenez le Sénat. Combien y a-t-il de sénateurs actuellement?

**M. Langlois:** 104.

**Le sénateur Rivest:** On a 24 sénateurs garantis par la Constitution. C'est ce qu'on avait. Quand on a entre 22 et 25 sénateurs, on peut exercer une influence réelle, si on parle de nombre, parce que c'est ce qui nous préoccupe. En bas de 22 p. 100, il y a de forts dangers que... À la Cour suprême, on est 33 p. 100, trois sur neuf. Il était garanti qu'on ne pourrait pas en ajouter. Si vous prévoyez un mécanisme qui pourrait faire monter rapidement le nombre des députés à la Chambre des communes, compte tenu des croissances démographiques qui sont variables—par exemple, on sait qu'à Vancouver et dans le Toronto métropolitain, la démographie va beaucoup plus vite—and que le Québec n'avait plus que 20 p. 100 des députés à la Chambre des communes, à mon avis, ce serait inacceptable. Il faut qu'on soit de 22 à 25 p. 100, à mon avis.

**M. Langlois:** Sénateur Rivest, au cours des dernières décennies, le Québec a voté en bloc pour un parti ou l'autre à presque toutes les élections. Avez-vous envisagé le scénario où le Québec pourrait être fragmenté au niveau politique, votant pour différents partis? À ce moment-là, la masse critique deviendrait encore plus problématique. Si le Québec était fragmenté entre trois partis politiques, par exemple un groupe réformiste, un groupe conservateur et un groupe libéral, où serait la masse, diluée dans les partis politiques? C'est peut-être une chance qu'on a eue...

**Le sénateur Rivest:** Il y a toujours un danger à cet égard, mais aucune garantie constitutionnelle ne va pouvoir prévenir cela.

**M. Langlois:** Je le sais.

**Le sénateur Rivest:** On ne gère pas ces choses-là. Il est vrai que, presque instinctivement, pour compenser l'impossibilité d'obtenir des garanties juridiques ou constitutionnelles selon les conditions du moment, le Québec a voté tantôt libéral en masse dans le temps de M. Saint-Laurent, de M. Pearson et de M. Trudeau et tantôt conservateur en masse pour M. Mulroney. Actuellement, on a le Bloc québécois. Les choses se sont passées comme cela, mais on ne peut pas exiger de garantie là-dessus.

**M. Langlois:** Je comprends qu'on ne peut pas en exiger. D'un point de vue fédéraliste...

**Le sénateur Rivest:** Évidemment, s'il y avait différentes tendances politiques, avec les caucus, la règle de parti, etc., cela baisserait, mais c'est le risque de la démocratie. Cela peut arriver.

**M. Langlois:** Dans le cas où les Québécois et Québécoises décideraient de différer à un autre moment leur accession à la souveraineté, favoriseriez-vous actuellement l'inclusion d'une clause constitutionnelle pour leur garantir 25 p. 100?

[Traduction]

**Senator Rivest:** Obviously.

**Mr. Langlois:** When would Quebec no longer have the necessary critical mass to have influence?

**Senator Rivest:** My own opinion is that Quebec has to have 25% or between 20... I certainly wouldn't go any lower than 20%, because I don't think that would be proper.

Let's take the example of the Senate. How many senators are there at present?

**Mr. Langlois:** One hundred and four.

**Senator Rivest:** The Constitution guarantees us 24 senators. That's what we had. When we have between 22 and 25 senators, we can have a real influence, if we're talking about numbers here, since that's what of concern to us. Any lower than 22%, there is great danger that... We have 3 of the 9 positions on the Supreme Court, so we are at 33% there. It was guaranteed that no additional judges could be added. If you were to allow for a mechanism that could quickly increase the number of members of the House of Commons, bearing in mind variable levels of demographic growth—for example, we know that population growth in Vancouver or in Metropolitan Toronto is much faster—and if Quebec only had 20% of all the members of the House of Commons, to my mind, that would be unacceptable. We have to have between 22 and 25%..

**Mr. Langlois:** Senator Rivest, over the past decades, Quebec has voted as a bloc for one party or another nearly every time there has been an election. Do you think Quebec could ever be politically splintered, voting for various parties? If this were to happen, the whole issue of having a critical mass would become even more difficult. If Quebec were splintered among three different political parties, for instance a group of reform members, a group of conservative members and a group of liberal members, where would that mass be, spread out among the different political parties? Perhaps it was lucky that we had...

**Senator Rivest:** Such a danger always exists, but no constitutional guarantee can prevent that.

**Mr. Langlois:** I know.

**Senator Rivest:** That kind of thing can't be managed. It's true that all of Quebec voted Liberal in Mr. Saint-Laurent's, Mr. Pearson's and Mr. Trudeau's time, and all of Quebec voted Conservative for Mr. Mulroney, so as to compensate for the fact that it was impossible to win legal or constitutional guarantees, depending on the conditions of the time. At present, we have the Bloc québécois. That's how things have happened, but we can't demand any guarantee on this particular point.

**MR. Langlois:** I understand that we can't require such a guarantee. From a federalist point of view.

**Senator Rivest:** Of course, if Quebec voted for different political parties, with all the caucuses, the party rules, and so on and so forth, that would decrease its influence, but that's the risk of democracy. That can happen.

**Mr. Langlois:** If Quebecers were to decide to postpone their move toward sovereignty, would you now be in favour of including a constitutional clause that would guarantee them 25% representation?

[Text]

**Le sénateur Rivest:** Je pense que, quelle que soit la réforme qui sera apportée au Sénat, il sera énormément difficile pour un premier ministre du Québec, dans le contexte d'une continuité du régime fédéral, d'accepter une norme constitutionnelle concernant le nombre de députés qui soit sous le seuil de 25 p. 100.

• 1300

Maintenant, le geste est posé et c'est un précédent. Comme je l'ai expliqué, sociologiquement, historiquement et politiquement, le Québec ne pourrait pas se permettre, dans un ordre constitutionnel, d'accepter de passer sous le seuil de 25 p. 100. On pourrait discuter afin de savoir si c'est 22, 23, 24 ou 25 p. 100, mais ce serait de cet ordre-là.

**M. Langlois:** Étant donné que M. Bourassa avait obtenu ce gain, croyez-vous que cela doit être considéré désormais comme une demande traditionnelle du Québec?

**Le sénateur Rivest:** Oui, et si on reprend le dossier constitutionnel en ce qui concerne le niveau de représentation du Québec à la Chambre des communes, le Québec ne peut pas laisser son avenir se jouer simplement sur les variations au niveau de la démographie. Il va falloir qu'il ait une protection constitutionnelle particulière pour ce qu'il est et ce qu'il constitue dans la fédération canadienne. Cela m'apparaît clair. Il l'a au niveau de la Cour suprême et il pourra la demander au niveau du Sénat. Il y a des obligations constitutionnelles particulières qui lui sont imposées et il faudrait qu'il y en ait aussi au niveau de la Chambre des communes. Dans un contexte fédéraliste, au niveau de la représentation du Québec, on ne pourrait pas vivre simplement selon les données mathématiques et démographiques. Il va falloir un frein constitutionnel pour donner de la sécurité à la société québécoise au sein de la fédération canadienne.

**M. Langlois:** Je n'ai plus de questions, monsieur le président.

**Mr. Hermanson:** There's just one brief question I would like to ask the senator. Is he suggesting, then, that our committee should propose changes or amendments to the Constitution?

**Senator Rivest:** Not at all.

**Mr. Hermanson:** Is he suggesting that we should get involved in constitutional issues?

**Senator Rivest:** No. I understand your mandate is strictly a legislative one. Of course, if you made the suggestion to respect the commitment made by the premiers at the Charlottetown accord concerning the 25% for Quebec, we would be pleased to receive such a statement. But I understand this is not your mandate.

**The Chairman:** I'm sure members would like to ask more questions, but we've run out of time. Many feel that the current restrictions are too great, without adding more.

Thank you. I declare the meeting adjourned.

[Translation]

**Senator Rivest:** I think that no matter how the Senate is reformed, it will be extremely difficult for the Premier of Quebec, assuming that the federal system continues, to agree to any constitutional standard regarding the number of members that would be below 25% threshold.

Now it's done, and it's a precedent. As I explained, sociologically, historically and politically, Quebec could not agree to anything below the 25% threshold in the Constitution. We could talk about whether it would be 22, 23, 24 or 25% but it would be in that range.

**Mr. Langlois:** Given that Mr. Bourassa obtained that gain, do you believe that from now on it should be considered one of Quebec's traditional demands?

**Senator Rivest:** Yes, and if we take up the constitutional issue again concerning Quebec's representation within the House of Commons, Quebec cannot let its future depend merely on variations of population growth. There will have to be special constitutional protection for what Quebec is and for what it constitutes within Canadian federation. That's clear to me. Quebec has this protection in terms of the Supreme Court, and it could ask for it for the Senate. Special constitutional obligations have been imposed upon Quebec, and there would also have to be obligations in terms of the House of Commons. In a federalist context, in terms of Quebec's representation, we could not just go by mathematical figures and demographic data. There will have to be a constitutional break to protect Quebec society within the Canadian federation.

**Mr. Langlois:** I don't have any more questions, Mr. Chairman.

**Mr. Hermanson:** Je n'ai qu'une toute petite question à poser au sénateur. Suggérerait-il, alors, que notre Comité propose des modifications ou des changements à la Constitution?

**Le sénateur Rivest:** Pas du tout.

**Mr. Hermanson:** Suggère-t-il que nous nous penchions sur des questions constitutionnelles?

**Le sénateur Rivest:** Non. Je crois comprendre que votre mandat est strictement de nature législative. Bien sûr, si vous suggérez que l'on respecte l'engagement que les premiers ministres provinciaux ont pris au moment de l'Accord de Charlottetown au sujet de la représentation de 25 p. 100 pour le Québec, nous serions ravis d'entendre une telle déclaration. Mais je crois comprendre que ce sujet ne fait pas partie de votre mandat.

**Le président:** Les membres aimeraient sans doute poser d'autres questions, mais notre temps est écoulé. Beaucoup de gens estiment que les restrictions actuelles sont trop grandes, sans en ajouter d'autres.

Merci. La séance est levée.

At 12:00 a.m.:

Andrew Telegdi, M.P.

At 12:15 p.m.:

John Bryden, M.P.

At 12:30 p.m.:

Senator Jean-Claude Rivest.

À 12 h 00:

Andrew Telegdi, député.

À 12 h 15:

John Bryden, député.

À 12 h 30:

Sénateur Jean-Claude Rivest.

**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Port payé

**Lettermail**

**Poste—lettre**

**8801320  
OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

## WITNESSES

At 10:30 a.m.:

Brent St. Denis, M.P.

At 10:45 a.m.:

Benoit Serré, M.P.

At 11:00 a.m.:

Fred Mifflin, M.P.

At 11:15 a.m.:

Stephen Harper, M.P.

At 11:30 a.m.:

Charles Caccia, M.P.

At 11:45 a.m.:

Alex Shepherd, M.P.

## TEMOINS

À 10 h 30:

Brent St. Denis, député.

À 10 h 45:

Benoît Serré, député.

À 11 h 00:

Fred Mifflin, député.

À 11 h 15:

Stephen Harper, député.

À 11 h 30:

Charles Caccia, député.

À 11 h 45:

Alex Shepherd, député.

*(Continued on previous page)*

*(Suite à la page précédente)*

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Tuesday, July 5, 1994

Chairman: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le mardi 5 juillet 1994

Président: Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

CONCERNANT:

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, JULY 5, 1994

(35)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met in a televised session at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Ted McWhinney and Peter Milliken.

*Acting Members present:* Stephen Harper for Randy White; Dan McTeague for Don Boudria.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer. From the Legislative Counsel Office: Louis-Philippe Côté and Diane McMurray.

*Witnesses:* Jean-Marc Hamel; Prof. Jennifer Smith, Department of Political Science, Dalhousie University; Prof. John Courtney, Political Studies, University of Saskatchewan; From the Progressive Conservative Party: Michael Allen, National Director, and David Small; From the Bloc Québécois: Maurice Bernier, M.P.; Prof. Munroe Eagles, Department of Political Science, State University of New York at Buffalo.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the electoral boundaries readjustment system (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 1:30 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 1:55 o'clock p.m., the sitting resumed.

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Maija Adamsons

Clerk of the Committee

La greffière du Comité

Maija Adamsons

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 5 JUILLET 1994

(35)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, pour une séance télédiffusée, sous la présidence de Peter Milliken (président).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Ted McWhinney et Peter Milliken.

*Membres suppléants présents:* Stephen Harper remplace Randy White; Dan McTeague remplace Don Boudria.

*Présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche. Du Bureau du conseiller législatif: Louis-Philippe Côté et Diane McMurray.

*Témoins:* Jean-Marc Hamel; Jennifer Smith, département de sciences politiques, Université Dalhousie; John Courtney, études politiques, Université de la Saskatchewan; Du Parti progressiste conservateur: Michael Allen, directeur national, et David Small; Du Bloc québécois: Maurice Bernier, député; Munroe Eagles, département de sciences politiques, Université de l'État de New York à Buffalo.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 19 avril 1994, le Comité reprend l'étude du système de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15.*)

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 13 h 30, la séance est suspendue.

À 13 h 55, la séance reprend.

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, July 5, 1994

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 5 juillet 1994

• 0937

**The Chairman:** Order, please. I think we are ready to start our hearings this morning. Welcome back to Ottawa to all of you who, like me, I assume, have been away. I appreciate your attendance this morning. We have a quorum for the purpose of taking evidence so I suggest we begin.

The first witness this morning is

M. Jean-Marc Hamel, l'ancien directeur général des élections du Canada. Vous avez un petit résumé devant vous concernant M. Hamel.

Monsieur Hamel, vous avez peut-être quelque chose à dire pour commencer et, par la suite, nous pourrons poser des questions.

**M. Jean-Marc Hamel (ancien directeur général des élections du Canada):** Merci, monsieur le président.

Permettez-moi d'abord de vous dire que je suis bien heureux d'être ici ce matin car c'est toujours un honneur et un plaisir que d'être devant un comité de la Chambre des communes. Pendant les 24 années que j'ai servi comme directeur général des élections, c'était presque une habitude de comparaître devant un comité ou de travailler avec un comité et, croyez-moi, c'était toujours un plaisir. Cependant, au cours des quatre dernières années, j'ai quelque peu perdu cette habitude. Toutefois, c'est agréable de renouer avec le passé.

J'espère seulement que mon témoignage sera utile au Comité.

As you suggested, Mr. Chairman, I will start with a few brief comments and observations about the terms of reference of the committee, more specifically with the four questions the House has asked the committee to address. Then I will be pleased to try to answer as best as I can any questions the members of the committee may wish to ask.

Addressing the question of fixing the number of seats in the House of Commons, a former cabinet minister said a few years ago that it was tantamount to trying to square the circle. It is indeed a very complex matter. There are so many conflicting factors that have to be reconciled. Provinces with fast-growing populations expect their fair share of representation, while the other provinces, who are bound to lose, are rarely prepared to lose any seats. I believe the present formula that was adopted in 1985 is a very good case in point, with its grandfather clause.

Furthermore, I believe there is a question of fairness and equity. If there is too much disparity between the population of various constituencies across the land, each vote will not be of equal value. It is from that point of view that the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing tackled this question. Unfortunately, I don't believe the work of the commission will be of great assistance to the committee since the formula it recommended would result in a House of

**Le président:** La séance est ouverte. Je crois que nous sommes prêts à commencer ce matin. Je vous souhaite à tous la bienvenue à Ottawa; comme moi, vous avez sans doute été absents un moment. Je vous remercie donc de votre présence. Nous avons maintenant le quorum pour recevoir les témoignages, alors je proposerais qu'on se mette tout de suite au travail.

Notre premier témoin ce matin est

Mr. Jean-Marc Hamel, former Chief Electoral Officer of Canada. I believe you have been given some brief information about Mr. Hamel.

Mr. Hamel, perhaps you would like to make some opening comments, and then we could move to questions.

**Mr. Jean-Marc Hamel (Former Chief Electoral Officer of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

Let me begin by saying that I'm very pleased to be here this morning, as it is always an honour and a pleasure to be before a House of Commons committee. In the 24 years I served as Chief Electoral Officer, appearing before a committee or working with a committee became almost a habit, and I can assure you it was always a pleasure. However, I have sort of lost that habit over the past four years. So, I'm very pleased to have this opportunity to revive that tradition.

I only hope my testimony will be of some use to the committee.

Conformément à votre suggestion, monsieur le président, je vais commencer par faire quelques observations au sujet du mandat du comité, et plus précisément des quatre questions que la Chambre des communes vous a chargé d'étudier. Ensuite, je vais essayer de répondre aux questions des membres du comité de mon mieux.

D'abord, sur la question d'établir un nombre fixe de sièges à la Chambre des communes, un ex-membre du Conseil des ministres m'a dit il y a quelques années que ce serait chercher à faire la quadrature du cercle. Il s'agit effectivement d'une question fort complexe et il faut essayer de concilier toutes sortes de facteurs plus ou moins incompatibles. Les provinces dont la population est en pleine croissance s'attendent à avoir leur juste part, en ce qui concerne les représentants élus, alors que les autres provinces, qui risquent d'être perdantes, sont rarement disposées à abandonner des sièges. Je pense que la formule actuelle, adoptée en 1985, en est un bon exemple, avec sa clause d'antériorité.

De plus, cela soulève une question de simple justice. S'il y a une trop grande disparité entre les populations des diverses circonscriptions électorales au Canada, chaque vote n'aura pas la même valeur. C'est sous cet angle-là que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis essayé d'examiner la question. Malheureusement, les travaux de la Commission ne seront peut-être pas très utiles au comité, puisque la formule qu'elle a recommandée donnerait lieu à un

## [Texte]

Commons that would be somewhat larger than it is at present, and even with an increase in membership, that is somewhat greater than the one already in the book.

• 0940

As you know, the royal commission—just to refresh our memories—after reviewing the history of representation since Confederation, came to the conclusion that the formula that came closest to ensuring proportionate representation was the original 1867 formula using, instead of 65 seats as it was then, 75 Quebec seats as the base, and of course taking into account the senatorial clause, which is next to impossible to amend because of the rule of unanimous consent. I won't say any more on this for the moment. If you wish, we may come back to it during the questions.

Let's turn now to the selection of members of boundaries commissions. Initially, when the Diefenbaker government, following the 1961 census, indicated its intention of removing from the House of Commons the responsibility of fixing the boundaries of electoral districts, a single commission for the whole country was proposed. As far as I can recollect, there was very little public discussion because two general elections followed quite quickly in 1962 and 1963.

It was following the 1963 general election that the Pearson government introduced the legislation to assign the responsibility for drawing the boundaries of electoral districts to ten independent commissions; the eleventh one was added for the Northwest Territories ten years later. This was in effect the Australian model that my predecessor as chief electoral officer, Mr. Castonguay, had been asked to study. Each commission was to be chaired by a judge appointed by the Chief Justice of the province, and the other two members were to be appointed by the Prime Minister and the leader of the opposition respectively.

This particular feature of the proposed bill was not very well received by the other two parties in the House of Commons, so much so that it led to the longest debate on redistribution in the history of the Canadian Parliament; it covered 51 sitting days over two sessions. Granted, there was another issue that contributed to the length of the debate, which was whether the tolerance should be 20%, as it was then in Australia, or 25% or 15%, or 30%. Finally, as you know, they settled on 25%. But the impasse was finally resolved when it was suggested that the Speaker be responsible for those appointments. That is the way it has been since.

In my opinion it has worked very well. It's been well received. It's been perceived as being fair and generally has been favourably commented upon by academics. However, one problem—and I don't know how we can avoid it—is that we start with new, inexperienced members every ten years. I remember one Speaker trying to reappoint or making a real effort to reappoint those who had previously served, and he had some success. I think this is commendable, but it is not always

## [Traduction]

nombre de sièges à la Chambre des communes encore plus élevé qu'à l'heure actuelle, et même avec cette augmentation-là, c'est encore plus que ce qui est prévu dans la loi actuelle.

• 0940

Comme vous le savez, la Commission royale—juste pour nous rafraîchir la mémoire—après avoir examiné l'histoire de la représentation depuis la Confédération, est arrivée à la conclusion que la formule la plus susceptible d'assurer la représentation proportionnelle était la formule adoptée en 1867, mais en appliquant une base pour le Québec de 75 sièges plutôt que 65 sièges, comme c'était le cas à l'époque, et en tenant compte, bien entendu, de la clause sénatoriale qu'il est à peu près impossible de modifier en raison de la règle du consentement unanime. Je ne vais pas en dire plus pour le moment, si vous voulez, on peut toujours y revenir pendant la période des questions.

Parlons maintenant de la sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Au départ, lorsque le gouvernement Diefenbaker, à la suite du recensement de 1961, a indiqué son intention de retirer à la Chambre des communes la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales, on avait proposé la création d'une seule commission. Si ma mémoire est bonne, le débat public à ce sujet n'a jamais permis d'approfondir la question, puisque deux élections générales ont suivi assez rapidement en 1962 et en 1963.

C'est à la suite des élections générales de 1963 que le gouvernement Pearson a déposé un projet de loi visant à conférer la responsabilité de délimiter les circonscriptions électorales à dix commissions indépendantes; une onzième commission a été ajoutée pour les Territoires du Nord-Ouest dix ans plus tard. Il s'agit en effet du modèle australien que mon prédecesseur au poste de directeur général des élections, M. Castonguay, a été chargé d'étudier. Chaque commission devait être présidée par un juge nommé par le juge en chef de la province en question, et les deux autres membres devaient être nommés par le premier ministre et le chef de l'opposition respectivement.

Cet aspect du projet de loi n'a pas été très bien reçu par les deux autres partis représentés à la Chambre des communes au point qu'il s'en est suivi le débat le plus long sur la redistribution des sièges jamais connu depuis la création du Parlement canadien; il s'est déroulé sur 51 jours au cours de deux sessions. Il est vrai qu'une autre question a contribué à prolonger le débat, à savoir le pourcentage de sièges devant être visé par la distribution; on se demandait s'il devait s'agir de 20 p. 100, comme c'était le cas en Australie, de 25 p. 100, de 15 p. 100 ou de 30 p. 100 des sièges. En fin de compte, comme vous le savez déjà, on a opté pour 25 p. 100. On a réussi à sortir de l'impasse lorsqu'il a été proposé que le président soit chargé de faire ces nominations. C'est d'ailleurs la formule qui existe encore aujourd'hui.

D'après moi, cette formule a donné de très bons résultats. Elle a également été très bien reçue. Elle est considérée comme une formule juste et l'avis des universitaires à ce sujet a jusqu'à présent été généralement positif. Il y a cependant un problème—and je ne sais vraiment pas comment on peut l'éviter—and c'est qu'on commence, tous les dix ans, avec de nouveaux députés inexpérimentés. Je me souviens d'un président qui s'efforçait de renommer des personnes qui avaient

*[Text]*

possible because of the time between redistributions. However, the committee might wish to examine whether measures could be written into the law to ensure that previous experience is not lost.

At the beginning, the representation commissioner, Mr. Castonguay, was an ex officio member of each commission. It was a new system; we were breaking new ground and Parliament wanted to make sure it would work. Furthermore, Mr. Castonguay had been intimately involved in drafting the legislation. He had travelled to Australia to study the system and he was also involved in drafting the legislation. The system was so close to the Australian one that for the first redistribution following the adoption of the law, Mr. Castonguay had on secondment a senior official of the Australian election commission to assist him.

In 1979, when Mr. Castonguay retired, the office of representation commissioner was abolished. Its functions, with two major exceptions, were assigned to the chief electoral officer. These exceptions are that the chief electoral officer was not going to be a member of the commission and that he would no longer be responsible for preparing what we call draft proposals. Both Castonguay and I had recommended those changes.

On the first one, it was felt that it was humanly impossible to be an effective member of eleven commissions because of time constraints. Let's remember that the major work of the commissions—that is, preparing for the public hearings, preparing the initial map, holding the public hearings and then making the necessary adjustments—takes place over a relatively short period and all at the same time. It was very difficult to do an effective job.

Furthermore, to be an effective member of a commission of that nature, we felt that the member had to have an intimate knowledge of the area covered, its history and characteristics. Even after years as chief electoral officer, even if one knows the country quite well, I don't think one has acquired that intimate knowledge.

Furthermore, as it happened in 1965, there is a question of the conflict that may be caused by a general election being called in the midst of area distribution. This can be resolved by providing that if this were to happen, redistribution would be suspended or would be postponed until the election is over. Still, I think there were more cons than pros on this.

There was also the perception—and this is something that made Mr. Castonguay very uneasy—that the representation commissioner was exercising an undue influence over the commission and that his views were always prevailing. I beg to disagree with this, according to what I heard.

*[Translation]*

déjà fait partie de ces commissions, et il avait réussi jusqu'à un certain point. Dans son cas, c'était tout à fait louable, mais ce n'est pas toujours possible, étant donné les laps de temps entre les redistributions. Toutefois, le comité souhaitera peut-être approfondir la question de savoir s'il serait possible de modifier la loi de façon à profiter de l'expérience d'anciens membres de ces commissions.

Au départ, le commissaire à la représentation, M. Castonguay, était membre d'office de chaque commission. Il s'agissait d'un nouveau système et comme le terrain était tout à fait nouveau, le Parlement voulait s'assurer que ce système serait fonctionnel. De plus, M. Castonguay avait participé directement à la rédaction du projet de loi. Il était même allé en Australie pour étudier leur système et il avait participé à la rédaction même des dispositions du projet de loi. Notre système était à ce point semblable au modèle australien que pour la première distribution suivant l'adoption de la loi, M. Castonguay a pu bénéficier de l'aide d'un fonctionnaire de la Commission électorale australienne qui était détaché à son bureau.

• 0945

En 1979, lorsque M. Castonguay a pris sa retraite, le Bureau du commissaire à la représentation a été aboli. Ses fonctions, à deux exceptions près, ont été confiées au directeur général des élections. Les exceptions étaient les suivantes: le directeur général des élections ne devait plus être membre de la commission, ni être chargé de préparer ce qu'on appelle les projets de proposition. Tant M. Castonguay que moi-même avons recommandé ces deux changements.

Quant à la première, on estimait qu'il était humainement impossible d'être membre efficace des 11 commissions, à cause du manque de temps. Rappelons-nous que le gros du travail des commissions—c'est-à-dire la préparation des audiences publiques et du projet de carte, la tenue des audiences publiques et, après, tout le processus de modification—se fait sur une période relativement courte, toutes ces tâches devant être accomplies en même temps. Il était donc très difficile de travailler efficacement.

De plus, pour être efficace au sein d'une commission de cette nature, il nous semblait nécessaire d'avoir une connaissance approfondie de la région visée, de son histoire et de ses caractéristiques. Même après de longues années au poste de directeur général des élections, même si on peut bien connaître les régions du pays, on n'arrive jamais, d'après moi, à acquérir des connaissances aussi approfondies.

En outre, comme ce fut le cas en 1965, il y a la question des conflits qui peuvent résulter du déclenchement d'élections générales au cours du processus de révision. Il y aurait moyen de régler ce problème en prévoyant que la révision soit suspendue ou reportée à plus tard, en attendant la fin des élections. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il y avait plus d'inconvénients que d'avantages.

Il y avait aussi la perception dans certains milieux—and je sais que cela mettait M. Castonguay très mal à l'aise—that le commissaire à la représentation influençait indûment la commission et que c'est toujours son point de vue qui l'emportait. Je ne suis pas d'accord, et d'après ce que j'ai entendu dire, ce n'est pas le cas.

## [Texte]

There are other things you might wish to do. As I said, the purpose was to ensure that the new system would work effectively and also to try to bring some uniformity. Yet if you look at the two redistributions that were carried out when there was a common member, there was no more uniformity between the maps prepared of the work of the ten or eleven commissioners than there has been since the common member has disappeared.

As to the proposal, this was in fact a basic map, a kind of starting point for the commission to assist them in getting to work more rapidly. This was to ensure as far as possible that the commission would complete its work within the time allowed, within a year. The commission did not make much use of this and it was felt that there was not great advantage in having this.

When the changes were made, it was felt that because there was no common member and because the commissions would not have these draft proposals, this basic map, to start with, extension might be necessary as the commissions might find it difficult to complete their work in a year. As a result the chief electoral officer was given the power to extend by six months, no more than six months, the time allowed to the commissions.

Up to that point the commissions could not get an extension—one year was absolute, that was it, there was no possible extension. The CEO was given the power to authorize extension in special circumstances. I may say, in my time anyway, it was never necessary to grant extensions. Indeed in the last redistribution, all commissions completed their work in under eleven months. We found out that one of the reasons they could work more rapidly was that they could schedule their meetings without having to suit them to the agenda of the common member and therefore could go at their own pace.

As I said, the office of the representation commissioner was abolished in 1979 because in fact it had served its purpose. It was also done as an economic measure, although the staff was relatively small. I think there were only four regular staff. For six or seven years out of ten—and I'm always talking in terms of redistribution taking place every ten years or following each decennial census—that staff had practically nothing to do. It is very difficult to keep competent staff completely unemployed. As a result, they would move on to some other jobs, so much so that none of the professional staff involved in the initial redistribution following the adoption of the law were available there seven years later. That was another reason.

## [Traduction]

Il y a également d'autres possibilités qui pourraient vous intéresser. Comme je vous l'ai déjà dit, l'objet était de s'assurer que le nouveau système fonctionnerait bien et assurerait une certaine uniformité. Cependant, si vous examinez les résultats des deux redistributions effectuées au cours de la période où il y avait un membre commun, vous constaterez que le degré d'uniformité des cartes préparées par les 10 ou 11 commissaires n'a pas diminué depuis la disparition du membre commun, par rapport à la période précédente.

Quant à la proposition proprement dite, il s'agissait d'une carte de base qui devait servir de point de départ pour la commission, afin qu'elle puisse entamer plus rapidement ses travaux. L'idée était de garantir dans la mesure du possible que la commission puisse finir son travail dans le délai prévu, c'est-à-dire en moins d'un an. La commission ne s'en est pas beaucoup servi et on a décidé qu'elle ne servait pas à grand-chose.

Lorsque des changements ont été apportés à la formule, on estimait que puisqu'il n'y avait plus de membre commun, et puisque les commissions n'auraient plus cette carte de base ou ces projets de proposition au moment de commencer leur travail, il serait peut-être nécessaire de prolonger le délai, car les commissions pourraient trouver difficile de tout finir en moins d'un an. Par conséquent, le directeur général des élections a été investi du pouvoir d'accorder aux commissions une prolongation maximale de six mois.

Jusqu'alors, les commissions n'avaient jamais eu la possibilité d'obtenir une prolongation—le délai d'un an était un délai absolu, avec aucune prolongation possible. Le directeur général des élections s'est donc vu conférer le pouvoir d'autoriser une prolongation dans des conditions spéciales. De mon temps, je n'ai jamais été obligé d'accorder une prolongation. En fait, lors de la dernière redistribution, toutes les commissions ont réussi à finir leur travail en moins de 11 mois. Nous avons justement découvert que si les commissions travaillaient plus rapidement, c'est parce qu'elles pouvaient organiser leurs réunions sans avoir à tenir compte de l'emploi du temps du membre commun, et elles étaient donc en mesure de travailler à leur propre rythme.

Comme je vous l'ai déjà signalé, le Bureau du commissaire à la représentation a été aboli en 1979, car on était d'avis qu'il n'avait plus aucune utilité. Cette mesure devait également permettre de faire des économies, même si le personnel était relativement limité. Je pense qu'il n'y avait que quatre employés permanents. Pendant six ou sept ans de chaque période de dix ans—car les redistributions avaient lieu tous les dix ans, ou à la suite de chaque recensement décennal—the personnel du bureau n'avait pratiquement rien à faire. Il est très difficile de garder des employés compétents s'ils n'ont rien à faire. Par conséquent, ils se trouvaient d'autres emplois, à telle enseigne qu'aucun membre du personnel professionnel ayant participé à la première redistribution suivant l'adoption de la loi n'était encore là sept ans plus tard. Voilà donc une autre raison.

• 0950

Now, Mr. Chairman, if I may, I'd like to continue in the other language.

Maintenant, monsieur le président, je voudrais continuer mon exposé dans l'autre langue.

## [Text]

Je parlerai des règles régissant les commissions. En préparation de la dernière distribution, j'ai invité les présidents des commissions à venir nous rencontrer, mon personnel et moi-même. Mon but était double.

Premièrement, je voulais leur faire connaître les services que nous pouvions mettre à leur disposition, l'aide que nous pouvions leur apporter de façon à ce qu'ils puissent terminer leur travail dans le temps prévu.

Cependant, j'avais un autre but, peut-être plus important que le premier: il s'agissait de voir si on ne pourrait pas amener les commissions à adopter des règles de base uniformes communes, de voir si elles ne pourraient pas s'entendre sur l'interprétation de certains termes de la loi comme, par exemple, l'interprétation de «communauté d'intérêt», donc de voir comment ce terme pourrait s'appliquer d'une façon générale afin d'apporter une certaine uniformité. La loi parle aussi de «spécificité». Je voulais savoir si on ne pourrait pas apporter une approche commune, compte tenu des fameuses circonstances exceptionnelles qui avaient été ajoutées à la loi en 1985 et qui permettaient de déroger du 25 p. 100.

Je leur ai donc demandé de se réunir. La conférence a duré, je ne me rappelle pas si c'est une journée ou une journée et demie, mais vers la fin de la conférence, je leur ai demandé de se réunir seuls, sans la présence de mon personnel, et sans ma présence, de façon à discuter de ces questions-là. J'ai été quelque peu déçu lorsqu'on m'a informé que chaque commission préférerait établir ses propres règles, apporter ses propres interprétations. Il n'y a rien que je pouvais y faire, la loi étant ce qu'elle est. Comme je le dirai un peu plus tard, la loi ne donne au directeur général des élections qu'un rôle relativement passif dans tout le processus.

Dans le rapport que j'ai fait à la Chambre des communes, en mars 1989, c'est-à-dire le dernier rapport que j'ai fait en tant que directeur général des élections, je souligne justement les faiblesses ou quelques faiblesses de la loi actuelle. Le rôle que la loi assigne au directeur général des élections est pratiquement inexistant. En fait, il n'est que le trait d'union entre les commissions, la Chambre et les différents ministères et organismes fédéraux qui ont des fonctions à remplir dans le cadre d'une redistribution.

C'est le directeur général des élections qui doit autoriser tout paiement pour les dépenses engagées par les commissions. C'est un petit peu sur cette fonction que je me permettais parfois de faire des suggestions à la commission. Toutefois, selon moi, le rôle du directeur général des élections devrait être précisé davantage et c'est ce que je dis dans mon rapport de 1989 à la Chambre. Ce qu'il doit faire en pratique, devrait être régularisé.

Je vous donne trois exemples relativement simples: premièrement, chaque commission doit obtenir du Conseil du Trésor les autorisations pour payer les salaires de son personnel. Or, on voit assez mal 11 commissions allant séparément au Conseil du Trésor. Nous avons toujours réussi, dans le passé, à faire accepter aux commissions que le Bureau du directeur général des élections serait celui qui irait au Conseil du Trésor et obtiendrait pour toutes les commissions les taux de travail.

## [Translation]

I would now like to discuss the rules governing the commissions. In anticipation of the last redistribution, I invited the chairmen of the various commissions to come and meet with me and my staff. In doing this, I had two goals.

First of all, I wanted to make them aware of the services that were available to them through our office and of the kind of assistance we could provide to help them complete their work within the prescribed timeframe.

However, I also had another goal, which was perhaps even more important than the first: I wanted to see whether I couldn't bring the commissions to adopt common, uniform basic rules and to see whether they could agree on the interpretation of certain terms used in the act, such as "community of interest", so as to bring a certain amount of uniformity to the general usage of these terms. The act also talks about "specificity". So, I really wanted to see whether it would not be possible to find a common approach to these issues, given the provision relating to exceptional circumstances that had been added to the act in 1985, and which allowed for a 25% deviation.

So, I asked them together and talk about these matters. The conference lasted—I don't remember whether it was one day or a day and a half, but as the conference was ending, I asked them to meet alone, without my staff and without myself, so that they could discuss these issues among themselves. I was quite disappointed when I was informed that each preferred to set its own rules and give its own interpretations. There was nothing I could do about it, however, the act being worded the way it was. As I will explain a little later on, the act really assigns a relatively passive role to Chief Electoral Officer in this kind of process.

In the report I tabled with the House of Commons in March of 1989—in other words the last report that I tabled with the House as Chief Electoral Officer—I did in fact point out some of the weaknesses of the current statute. Under the act, the role assigned to the Chief Electoral Officer is practically non-existent. In fact, he really only acts as an intermediary between the commissions, the House of Commons and the various departments or federal agencies that have specific responsibilities with respect to redistribution.

The Chief Electoral Officer is also required to authorize any payment for expenses incurred by the commissions. It's really through this responsibility that I was sometimes able to make suggestions to a commission. However, as far as I'm concerned, the role of the Chief Electoral Officer should be further fleshed out and that's precisely the point I raised in my 1989 report to the House of Commons. There really is a need to sort out just exactly what he is expected to do in practice.

Perhaps I could just give you three relatively simple examples of what I mean: First of all, every commission must obtain Treasury Board authorization to pay its staff members' salaries. Now it hardly would make sense for each of the 11 commissions to make separate submissions to the Treasury Board. In the past, we have always been able to get the commissions agree that the Chief Electoral Officer would make the submission to the Treasury Board and obtain the appropriate rates for each of the commissions.

## [Texte]

C'est la même chose pour ce qui est du personnel. La loi dit que les commissions engagent le personnel technique et professionnel qu'elles jugent nécessaire pour faire leur travail. Si les commissions engageaient leur personnel au moment où elles entraient en fonction, et qu'elles devaient les former, etc., elles auraient énormément de problèmes à rencontrer leurs échéances, et cela particulièrement dans les grandes provinces.

• 0955

Donc, quelques mois avant le début des travaux, on engagait des techniciens, des cartographes et des spécialistes que l'on mettaient ensuite à la disposition des commissions. Dans le passé cela a toujours bien fonctionné et les commissions acceptaient toujours ce service.

La dernière fois, entre autres, je m'étais engagé envers la Chambre d'essayer de réduire les coûts, parce qu'on avait eu deux remaniements coup sur coup. L'une des façons de réduire les coûts résidait dans la publication des cartes ou des propositions que la commission fait en prévision des audiences publiques. J'avais suggéré aux commissions de laisser notre Bureau placer ces annonces dans les journaux qui avaient été choisis par les commissions. Nous faisions le dessin, si vous voulez, et toutes les commissions sauf une ont accepté. En procédant de cette façon, combinée à un autre changement qui avait été fait à la loi, cela nous a permis d'épargner des sommes considérables.

Donc, je pense qu'on devrait confirmer dans la loi ce que le directeur général des élections est pratiquement obligé de faire, mais toujours par persuasion.

On pourrait peut-être aller plus loin également. On pourrait, dans la loi même, édicter des règles de base spécifiques tout en laissant aux commissions des paramètres à l'intérieur desquels elles devraient opérer, tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre de façon à tenir compte des particularités de chaque province. Ou bien, on pourrait donner au directeur général des élections le pouvoir d'établir les règles de base. Pour donner plus de poids à ces règles, on pourrait exiger qu'elles soient sujettes à l'approbation de la Chambre ou qu'elles soient déposées en Chambre avant qu'elles ne s'appliquent.

Je parlerai maintenant du dernier volet du mandat du Comité, c'est-à-dire la participation du public et de la Chambre.

L'une des caractéristiques les plus louables du système actuel, c'est la participation du public. Le système le permet et l'encourage même. Après tout, la carte électorale est faite pour assurer une représentation aussi équitable que possible de la population. Quelqu'un a déjà qualifié cet aspect de notre système de *grass-roots democracy*. Si l'on juge par le nombre de mémoires qui sont présentés d'ordinaire aux commissions, l'on ne peut que conclure que le public porte un grand intérêt au processus.

D'ailleurs, la Commission royale, comme vous le savez, a recommandé que non seulement cette participation du public soit maintenue mais qu'elle soit même accentuée.

Dans mon rapport de 1989 à la Chambre, je recommandais que les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, une fois terminés, ne soient plus référencés à la Chambre des communes ou à l'un de ses comités,

## [Traduction]

The same thing applies to staff. The act states that the commissions are responsible for hiring whatever technical and professional staff they feel they need to conduct their work. If the commissions had to start hiring staff members when they began their work, and train them, and so on, they would obviously have a lot of trouble meeting their deadlines, particularly in the case of the large provinces.

• 0955

So, several months before their work was scheduled to begin, we would hire technicians, cartographers and experts that were then made available to the commissions. In the past, this system has always worked well and the commissions were always happy to use these services.

The last time, I had undertaken to the House, among other things, to try and bring cost down, because there had been two readjustments one after the other. One of the ways of reducing cost was to publish the maps or the draft proposals prepared by the commission in anticipation of public hearings. I had suggested that the commissions allow our office to place adds in the newspapers selected by the commissions. In other words, we would prepare the actual drawing, and every commission except one agreed to do things that way. This procedure, coupled with another amendment made to the Act, allowed us to save considerable sums of money.

So, I think we should clearly set out in the Act what the Chief Electoral Officer is pretty well forced to do anyway, but through persuasion.

Also, it might be possible to go even further than we have thus far. We might consider setting out in the statute itself specific ground rules or parameters within which to operate, while at the same time leaving them enough latitude to allow them to take into account the specific conditions in a given province. Or, we may want to give the Chief Electoral Officer the power to set basic rules. In order to ensure that these rules would carry more weight, we could require that they be subject to the approval of the House of Commons, or that they be tabled in the House before being implemented.

I would now like to move to the last aspect of the committee's mandate, namely the involvement of the public and of the House of Commons.

One of the most laudable characteristics of the current system is in fact the involvement of the public. The system now in place not only allows that involvement but encourages it. After all, the purpose of an electoral map is to ensure that the population is represented as equitably as possible. Someone has already called this aspect of our system "*grass-roots democracy*". Judging by the number of briefs that are usually tabled with the commissions, one can only conclude that the public is very much interested in the process.

Indeed, the Royal Commission, as you know, recommended that this public involvement be not only maintained, but increased.

In my 1989 report to the House, I recommended that once completed, the reports of the electoral boundaries commissions no longer be referred to the House of Commons or one of its committees, along the lines of what Australia did in 1993, when

[Text]

[Translation]

suivant en cela l'exemple de l'Australie qui, en 1993, a éliminé cette étape dans le processus. Je suis toujours de cet avis et la Commission royale a abondé dans le même sens. Pourquoi, me demanderez-vous? Tout simplement parce que, selon moi, à ce stade du processus, c'est trop tard. La loi donne à chaque commission 30 jours pour prendre en considération les commentaires, les observations ou les critiques que la Chambre ou le comité de la Chambre a pu faire. Or, en 30 jours, la commission ne peut pas retourner à sa table de dessin et refaire sa carte ou même y apporter des changements majeurs.

L'expérience démontre d'ailleurs que, à la suite du débat en Chambre où des discussions en comité, les commissions n'ont apporté à leur carte que des changements mineurs. Je sais que c'est très frustrant pour les députés qui ont fait des observations, voire des critiques, de s'apercevoir que cela ne mène à peu près à rien, selon moi, pour des raisons tout à fait pratiques. On pourrait donner plus de temps. Au lieu de 30 jours, on pourrait donner deux ou trois mois. Cependant, la plainte que l'on entend constamment c'est que le processus est déjà trop long. Alors, va-t-on le prolonger davantage?

Il y a une autre raison, peut-être plus fondamentale. Si les commissions pouvaient, à ce stade, c'est-à-dire après les audiences publiques, faire des changements majeurs, les audiences publiques pourraient devenir des exercices quasi futilles.

La commission prépare un projet qui est publié. Il y a l'invitation publique de faire des représentations et les audiences publiques suivent. À la suite des audiences publiques, les commissions, d'après mon expérience, apportent beaucoup de changements à leurs cartes.

• 1000

Je me souviens d'une commission en particulier qui a pratiquement complètement refait toute une partie de la province.

Les commissions sont, dans l'ensemble, très réceptives à ce que le public leur présente. Par public j'entends, bien entendu, les parlementaires, les associations politiques, les corps intermédiaires, les municipalités, les conseils municipaux, etc.

Considérant l'importance que l'on apporte à l'apport du public dans le processus, selon moi, il ne serait pas sain de permettre d'apporter des changements importants après tout ce processus sans retourner de nouveau devant la commission. C'est un petit peu l'approche que la Commission royale a prise.

Si je suggère d'éliminer cette dernière étape dans le processus, ce n'est pas que je minimise l'importance de la participation de la Chambre ou des parlementaires, bien au contraire. Cependant, il s'agit de décider à quelle étape du processus cette participation pourrait avoir le plus d'impact.

La loi actuelle fait spécifiquement mention, à l'article 19, de la participation des députés au cours des audiences publiques; c'est une modification qui a été apportée en 1985. Toutefois, on pourrait peut-être trouver une façon additionnelle pour les députés de participer, et cela à un autre stade du processus. Comme on l'a suggéré, on pourrait exiger des commissions qu'elles publient, au début de leurs travaux, les principes d'après lesquels elles entendent procéder, les règles de base qu'elles entendent suivre et comment elles entendent partager leur province.

it completely eliminated that stage of the process. I still am of that view and the Royal Commission agrees with this approach. You may be wondering why we should move in this direction. Well, because as I see, by that stage, it is already too late. The Act states that each commission has 30 days to take into consideration the comments, observations or criticisms that the House of Commons or a committee of the House may make. But 30 days is not long enough for a commission to go back to the drawing board and completely redo its electoral map or make major changes.

Experience has shown that following debates in the House or discussions in committee, commissions only ever made very minor changes to their map. I realize that it's very frustrating for members of Parliament who have made comments, and perhaps even criticisms, to see that for purely practical reasons, they never actually lead anywhere. Perhaps we could set aside more time for this. Rather than 30 days, we could consider giving them two or three months. And yet, the complaint we're constantly hearing is that the process is already too lengthy. So, do we really want to make it any longer than it already is?

There is also another reason—perhaps a more fundamental one. If commissions could, at that stage—in other words, following public hearings—make major changes, public hearings could well become a rather futile exercise.

The commission prepares a draft which is published. Then the public is invited to make its representations to the commission and that is when public hearings begin. Once the public hearings are completed, based on my experience, the commissions often make a great many changes in their electoral maps.

I remember one commission in particular that practically redid the map for an entire portion of the province.

Generally, the commissions are very receptive to the public suggestions. And when I say the "public", I obviously mean parliamentarians, political groups, intermediate level bodies, municipalities, school boards, and so on.

Considering the importance we attach to public involvement in the process, I do not feel it would be advisable to allow major changes to be made after this whole process has been completed, without going back to the commission again. That was pretty well the approach the Royal Commission adopted to this issue as well.

If I am suggesting that this last stage of the process be eliminated, it is not because I do not feel the involvement of the House of Commons or parliamentarians is important—quite the opposite. However, I think it's a matter of deciding at what stage of the process this involvement can be most meaningful.

The current statute specifically refers, in section 19, to the involvement of members of Parliament in public hearings; that amendment was made to the act in 1985. However, it may be possible to find another way of involving members of Parliament, at another stage of the process. As we have suggested, a considering could be given to requiring that right from the start, commissions publish the principles that will be guiding their work—in other words, the basic rules they intend to follow and how they intend to divide up the province.

## [Texte]

L'on sait que, par exemple, une certaine commission, dans une grande province, avait divisé la province en trois grands secteurs: l'est, l'ouest et le nord, et commençait évidemment aux extrémités. Donc, si les commissions étaient tenues de faire ce genre de chose, la Chambre, et surtout les députés individuellement, pourraient peut-être intervenir efficacement à ce stade-là. Ce serait, selon moi, plus efficace et cela pourrait se faire sans prolonger indûment le délai imparti.

Mr. Chairman, this completes the few remarks I had planned to make. I'm now at the disposition of the members for any questions they might wish to raise.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hamel. It was a very thorough presentation that dealt with virtually all of the issues with which we have to grapple in our work in this committee.

Perhaps I could ask a question while members contemplate what they're going to ask. You indicated one of the problems was that previous experience seems to be lost because of the time between these things being ten years. People were unable or were not around to serve a second or third time in the redistribution process. You suggested we might be able to write something into the law to ensure that previous experience was not lost. Have you suggestions of specific examples of what we might do in the legislation that would help in that regard?

**Mr. Hamel:** I don't know how this would be received, but I think it would be difficult to ask a Chief Justice to try to reappoint the same judge as before. I'm not sure he is the most important member. The other two members probably do more of the groundwork than the chairman. It might be possible to put right in the legislation that in selecting prospective members of commissions, the Speaker shall give due consideration to those who have previously served.

I don't know whether I should add this. One advantage of the common member is that he could judge the performance of the other members and therefore advise the Speaker as to whether this one or that one should be reappointed or not.

On the other hand I think Elections Canada, without being involved, still has frequent dealings with the commissions. At least in my time we were always extremely scrupulous about not getting involved in the decisions of the commissions. The staff of Elections Canada and the chief electoral officer could probably be in a position to advise the Speaker.

**The Chairman:** I have one other question. The other suggestion you made was that rules could be enacted, either by the chief electoral officer in adopting regulations, or by the commissions themselves, indicating the principles on which the

## [Traduction]

We know, for instance, that a commission in one of the larger provinces decided to divide up the province into three main areas; the East, West and North, and of course, it worked from the outside in. If commissions were required to do that sort of thing, the House of Commons, and particularly individual members of Parliament, could probably have more meaningful involvement in the process at that stage. I believe this would be more effective and could be accomplished without unduly extending the current time frame.

Monsieur le président, voilà qui termine mes quelques remarques liminaires. Je suis maintenant à la disposition des membres, s'ils veulent me poser des questions.

**Le président:** Merci infiniment, monsieur Hamel. Vous nous avez fait un exposé très complet, dans lequel vous avez traité à peu près toutes les questions dont le comité est actuellement saisi.

Je pourrais peut-être vous poser une question pendant que les autres membres du comité se préparent. Vous avez indiqué que l'un des problèmes que vous avez rencontrés concernait le fait que l'expérience acquise était perdue, à cause du laps de temps entre les redistributions, soit 10 ans. Vous disiez que les gens n'étaient plus là quand venait le moment de procéder à une deuxième ou à une troisième révision. Vous avez dit que nous pourrions peut-être modifier la loi de façon à garantir que cette expérience ne soit plus perdue. Avez-vous des propositions précises à nous faire quant au genre de modifications qui pourraient éventuellement être apportées à la loi à cette fin?

**M. Hamel:** Je ne sais pas quel accueil on pourrait résérer à ce genre de proposition, et je pense même qu'il pourrait être difficile de demander au juge en chef de renommer le même juge qu'auparavant. Mais je ne suis pas convaincu qu'il soit vraiment le membre le plus important. Les deux autres membres font probablement beaucoup plus de travail préparatoire que le président. Il serait peut-être possible de préciser dans la loi que le président, au moment de choisir les éventuels membres des commissions, envisage de renommer des personnes ayant déjà fait partie de la commission.

Je ne sais pas si je devrais vous dire cela ou non. L'un des avantages d'avoir un membre commun, c'est qu'il serait en mesure d'évaluer la performance des autres membres et de conseiller le président sur le choix des personnes à nommer.

Par contre, il me semble qu'Élections Canada, sans participer directement au processus, entretient tout de même des relations soutenues avec les commissions. De mon temps, du moins, nous cherchions toujours à éviter de participer aux décisions des commissions. Le personnel d'Élections Canada et le directeur général des élections seraient probablement en mesure de conseiller le Président.

• 1005

**Le président:** J'ai une autre question. Vous avez aussi suggéré la création de règles, qui seraient adoptées soit par le directeur général des élections, soit par les commissions elles-mêmes, indiquant les principes que respecteraient les

## [Text]

commissions would be operating. Is it possible to have those rules put in the legislation? If so, what kind of rules would you suggest? Have you or any of your officials in the past ever come up with a set of guidelines they thought would be wise for the commissions to follow?

**Mr. Hamel:** It might be possible to put it right into the legislation, although then it becomes almost written in stone. If there is a need to change something, it has to come before Parliament. For that matter, it might be preferable to give that power to the chief electoral officer. But it would be somewhat of a safeguard to ensure that these guidelines, these rules, be submitted to the House of Commons or one of its committees. I think it can be done, let's say—

**The Chairman:** As we did with the referendum.

**Mr. Hamel:** That's right. I must admit I have never looked into this kind of thing, and offhand I would not. . . As I said, in 1985 when we invited the chairmen of the commissions, we were trying to bring them to adopt a common approach and also trying to see what meaning they give to some terms in the legislation—community of interest, etc. These guidelines are the kind that might be very useful.

**The Chairman:** Mr. Harper, do you want to start, please?

**Mr. Harper (Calgary West):** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Mr. Hamel, for sharing your experience with us.

I took notes on various suggestions you made. I'm curious about the current process, whether you've had a chance to follow it and examine it, first of all, and whether you've noticed any irregularities or anything particularly unusual about the maps that have been proposed or about the way the present commissions have proceeded.

**Mr. Hamel:** No. I must confess that for a number of reasons I have not been following very closely the redistribution that is now in progress. It started when I was out of the country. I don't even know what they proposed for my own province of Ontario, except for what I've read in the paper since and in a few clippings some friends or my family have kept for me. So I would not be able to comment on this.

**Le président:** Monsieur Langlois, vous avez des questions?

**M. Langlois (Bellechasse):** Merci. Bonjour.

Permettez-moi de saluer M. McTeague, je n'en avais pas eu l'occasion.

J'aimerais, dans un premier temps, si vous pouvez le faire, que vous situez encore davantage le rôle ou le non-rôle du député dans le processus de redistribution électorale. Vous m'avez déjà donné un éclairage additionnel. Le député ou le comité parlementaire intervient beaucoup trop tard pour permettre un travail efficace.

## [Translation]

commissions en accomplissant leur travail. Serait-il possible d'inclure de telles règles dans la loi proprement dite? Dans l'affirmative, de quel genre de règles devrait-il s'agir, à votre avis? Est-ce que vous ou l'un de vos anciens collaborateurs auriez déjà préparé une série de lignes directrices qui pourraient être suivies par les commissions?

**M. Hamel:** Il serait peut-être possible de les inclure directement dans la loi, mais à ce moment-là, ces règles sont en quelque sorte gravées dans la pierre. Si jamais il fallait les modifier, il faudra que le Parlement en soit chargé. Il serait peut-être préférable d'accorder tout simplement ce pouvoir au directeur général des élections. Mais comme simple précaution, il conviendrait peut-être de prévoir le renvoi de ces lignes directrices ou de ces règles devant la Chambre des communes ou l'un de ses comités. Je pense que ça pourrait se faire, disons...

**Le président:** Comme nous l'avons fait pour le référendum.

**Mr. Hamel:** Voilà. J'avoue que je n'ai jamais vraiment essayé de le faire, et spontanément, je... Comme je vous l'ai dit, en 1985, lorsque nous avons invité les présidents des commissions à nous rencontrer, nous voulions les amener à adopter une approche commune et voir quelle était leur interprétation de certains termes utilisés dans la loi—entre autres, «communauté d'intérêt». Ce genre de lignes directrices pourrait effectivement s'avérer utile.

**Le président:** Monsieur Harper, voulez-vous commencer?

**Mr. Harper (Calgary-Ouest):** Merci, monsieur le président, et permettez-moi de vous remercier, monsieur Hamel, d'avoir accepté de nous faire part de votre expérience.

J'ai pris des notes au sujet de vos diverses suggestions. Je me demande, tout d'abord, si vous avez eu l'occasion de suivre les progrès de la démarche actuellement en cours, et si vous avez constaté des irrégularités ou des anomalies en ce qui concerne les cartes qui sont proposées, ou la procédure suivie par les commissions.

**Mr. Hamel:** Non. J'avoue que pour diverses raisons, je n'ai pas vraiment pu suivre de très près les progrès de la redistribution actuellement en cours. Elle a commencé à un moment où j'étais absent du Canada. Je ne sais même pas ce qui est proposé pour ma propre province de l'Ontario, à part les quelques informations que j'ai glanées dans les journaux ou dans des articles que des amis ou les membres de ma famille m'ont remis. Donc, je ne suis vraiment pas en mesure de répondre à votre question.

**The Chairman:** Mr. Langlois, do you have any questions?

**M. Langlois (Bellechasse):** Thank you. Good morning.

I would just like to say hello to Mr. McTeague, since I have not yet had an opportunity to do so.

To begin with, I would like to ask, if possible, that you try to give us a more precise idea of the role, or perhaps non-role, of members of Parliament in the redistribution process. You have already clarified it somewhat for me. You say members of Parliament and parliamentary committees really get involved too late in the process to make a meaningful contribution.

## [Texte]

Si j'ai bien compris, vous avez ouvert la porte à deux possibilités. Une première serait d'éliminer cette partie-là ou de donner plus de temps aux députés pour l'étudier. J'ai cru, selon le ton de votre présentation, que vous favorisiez l'élimination des députés. Ai-je bien compris?

**M. Hamel:** Non, pas tout à fait. Je dis que, dans la loi actuelle, on invite les députés à participer lors des audiences publiques. On dit spécifiquement que les députés sont les bienvenus, à ce moment-là. Cependant, en plus de cela, lorsque les commissions ont terminé leurs rapports, elles les déposent en Chambre où ils sont déférés à un comité désigné à cette fin.

## [Traduction]

As I understood your comments, you have really left the door open with respect to two separate options. The first would be to totally eliminate that stage of the process or else to give members more time to study the proposals. I got the impression, just by the tone of your presentation, that you were more in favour of eliminating the involvement of members of Parliament. Did I understand you correctly?

**Mr. Hamel:** No, not really. What I said was that the current statute invite members of Parliament to get involved in the process when public hearings are being held. It specifically states the members are welcomed participants at that point. However, when the commissions have completed their reports, they table those reports in the House of Commons whence they are referred to the appropriate committee for further consideration.

• 1010

Je dis que, à ce moment-là, c'est presque du temps perdu et que c'est très frustrant pour les députés car s'ils voulaient recommander des changements majeurs à la carte qui leur est présentée, ce serait trop tard pour le faire. En 30 jours, une commission ne peut refaire une carte de fond en comble, ni même y apporter des changements majeurs.

Donc, je dis: pourquoi garder une étape dans le processus qui ne donne, en fait, quasiment rien? Si vous tenez beaucoup à garder cette étape-là, une solution consisterait à donner plus de temps. Toutefois, lors de toutes les redistributions, depuis 1964, la critique est la même, à savoir que le temps est trop long. Plusieurs ont à l'esprit l'exemple de nos voisins américains qui procèdent beaucoup plus rapidement que nous. C'est fait par les législatures des différents États et le temps est beaucoup plus court qu'ici. C'est vrai que c'est long car lorsqu'on ajoute l'année qui suit la fin du processus, cela représente un minimum de presque trois ans, deux ans et demi au moins.

Je dis que les députés sont importants, qu'ils jouent un rôle important et que leur participation est importante. Cependant, il faudrait que leur participation se fasse à un moment où elle pourrait avoir un impact. Actuellement, elle n'en a pas. Comprenez-vous ce que je dis? C'est là que je dis que c'est peut-être au début de l'exercice que les députés pourraient avoir un plus grand impact. C'est-à-dire, comme cela a été suggéré, si on acceptait l'idée que les commissions soient tenues, avant de commencer leurs travaux, d'établir leurs plans d'action.

Comment entendent-elles diviser leur province et sur quelle base? Comment entendent-elles interpréter ce fameux article sur les circonstances exceptionnelles? Comment entendent-elles interpréter la question de la communauté d'intérêt, etc? C'est à ce moment-là, je pense, que les députés pourraient intervenir avec beaucoup plus d'efficacité.

**M. Langlois:** Dans votre optique, monsieur Hamel, excluez-vous, de façon totale, une ratification parlementaire du travail des commissions?

**M. Hamel:** Oui, car actuellement, on ne peut dire que c'est une ratification. Le rapport est présenté à la Chambre et dans certains cas il ne fait l'objet d'aucun commentaire, alors que dans d'autres il est déféré à un comité où l'on en discute. Dans un cas comme dans l'autre les résultats sont pratiquement les mêmes.

In that case, I feel that it is a bit of a waste of time and it's very frustrating for members because if they wanted to recommend major changes to the map they are being presented with, it would be too late. A commission does not have enough time in 30 days to completely review a map or to make major changes to it.

The question then is: why keep this stage as part of the process when it is in fact virtually useless? If you feel it must remain, then you could consider allowing for more time. However, every redistribution since 1964 has been criticized for taking too long. Many point to the American example which is much quicker. There, the state legislatures are responsible for redistribution and it takes them a lot less time than it does here. It's true that it takes a long time here since when you add the year that follows the end of the process, you are looking at a minimum of almost three years, two and a half years at a minimum.

Members of Parliament play a very important role. However, their involvement must have more of an impact, because at present this is not the case. Do you understand what I'm getting at? I think members could have more influence at the beginning of the exercise. It has already been suggested that commissions be required, before their work begins, to set action plans.

How do they intend to divide up their province and on what basis? How do they intend to interpret the section on exceptional circumstances? How will they interpret the question of the community of interest, and so on? That I think is where members could play a far more effective role.

**M. Langlois:** Mr. Hamel, do you rule out entirely the possibility of parliamentary ratification of the commissions' work?

**M. Hamel:** Yes, because as things stand, it is not ratification. The report is tabled in the House and then in some cases nothing more is said about it, whereas in other cases it is referred to a committee. In either case the result is practically the same.

[Text]

Comme vous le savez, à un moment donné, dans une certaine province, la commission ne faisait qu'un travail consultatif. La commission faisait son travail, son rapport était déposé à la Chambre et cette dernière l'acceptait, y apportait des changements ou le refusait. L'expérience, selon ce qu'on m'en dit, n'a pas été très heureuse. Cependant, il n'y a pas actuellement de ratification de la part de la Chambre et, si l'on parle de commissions indépendantes, je ne crois pas que cela s'accorderait d'une ratification de la Chambre. La Chambre, dans l'esprit de la loi actuelle, a complètement confié à des commissions indépendantes le travail qu'elle-même faisait dans le passé.

**M. Langlois:** Monsieur Hamel, lorsque vous avez parlé de variation de 25 p. 100, ne croyez-vous pas que le critère de 25 p. 100 est arbitraire, en ce sens que, dans beaucoup de cas, une commission pourrait en arriver à la conclusion que la variation devrait être de 27,5 ou 28 p. 100, peu importe, dépendant du secteur où elle a à travailler? J'ai en mémoire l'est du Québec, par exemple, où il faut travailler avec des chiffres un peu différents à cause de territoires extrêmement vastes.

• 1015

Ne serait-ce pas mieux de permettre à la commission une plus grande variation qu'elle pourrait elle-même déterminer? J'ai vu, dans les décisions des tribunaux que, dans certains cas, on a permis des variations jusqu'à 50 p. 100 et, dans d'autres cas exceptionnels, encore davantage. Ne serait-ce pas plus approprié que de leur imposer un chiffre butoir de 25 p. 100, ce qui fait que dans une circonscription donnée, on se doit d'exclure certaines paroisses qui ont une communauté d'intérêt et les joindre à d'autres circonscriptions électorales avec lesquelles elles n'ont à peu près rien en commun?

**M. Hamel:** Monsieur le président, il est vrai que toute tolérance, que ce soit de 20 p. 100 ou de 15 p. 100, comme la Commission royale l'a recommandé, ou 25 p. 100, c'est arbitraire. Pourquoi pas 24,5 ou 26,5 p. 100, etc?

Par contre, je sais que d'autres témoins comparaîtront devant vous. Ils ont fait énormément de travail là-dessus, entre autres, pour la Commission royale, et ils ont démontré qu'on peut préserver ce qu'on appelle la communauté d'intérêt même avec une tolérance de moins de 25 p. 100. Cependant, il y a certainement des cas exceptionnels.

Dois-je comprendre qu'on veuille éliminer complètement ce facteur de tolérance de 25 p. 100? Il faut quand même que la Chambre donne aux commissions certains paramètres de façon à ne pas les laisser complètement libres de procéder comme elles l'entendent. La loi met ni plus ni moins l'emphase sur la population et le Comité pourrait peut-être étudier cet aspect de la loi. On dit que, autant que possible, on s'en tiendra au quotient de la province et qu'on peut en dévier de 25 p. 100 dans certains cas comme pour la communauté d'intérêt, etc.

L'Australie et la Commission royale ont plutôt abordé cette question d'un autre angle. Elles ont dit que l'emphase devrait être mise sur la communauté d'intérêt, sur la géographie, sur l'accessibilité, etc. Pour ce faire, on permettra une tolérance de

[Translation]

As you know, at one time, in one province, the commission was limited to playing an advisory role. Once its report was ready, it was tabled in the House where it was either accepted, amended or rejected. From what I've been told, the experience was not a very positive one. However, at present the House does not ratify the report, and if we are to consider independent commissions, then it would not be appropriate for their reports to be ratified by the House. Under the current legislation, the House has given independent commissions full responsibility for the work it used to do.

**Mr. Langlois:** Mr. Hamel, earlier you mentioned the variation rate of 25%. Don't you think that this is an arbitrary figure, in that in many cases a commission might conclude that the variation rate should be set at 27.5% or 28%, or whatever, depending on the area in question? The example that comes to my mind is the eastern part of Quebec, where the figures are a little different because of the large areas involved.

Wouldn't it be better to allow the commission to decide what the variation should be? Some court decision have allowed for a variation of up to 50%, if not more in some exceptional cases. Wouldn't this be better than imposing a ceiling of 25%, which means that in some riding, certain areas with a community of interest are cut off and tacked on to ridings that they have nothing in common with?

**Mr. Hamel:** Mr. Chairman, obviously any percentage, be it 20% or 15% as recommended by the Royal Commission, or 25%, is arbitrary. Why not 24.5% or 26.5%, etc.?

You will be hearing from other witnesses who have studied the matter very closely, in some instances for the Royal Commission, and they have demonstrated that what is known as the community of interest can be maintained with a level of tolerance below 25%. Of course, there certainly are some exceptional cases.

Am I to understand that the idea is to completely eliminate the tolerance factor of 25%? The House must lay down certain guidelines for the commissions so that they are not left entirely free to do as they see fit. The Act focuses on population and the committee might want to study this particular aspect. It is felt that in so far as possible, we should keep to the provinces quotient and that there can be a 25% variation in certain cases to allow for the community of interest, etc.

Australia and the Royal Commission have taken a different angle on the matter. They feel that the focus should be on the community of interest, on geography and accessibility, and so on. To achieve this, Australia allows for a 10% rate of tolerance.

*[Texte]*

10 p. 100 en Australie. Par contre, la Commission royale recommande 15 p. 100. C'est quelque chose que vous aimeriez peut-être regarder de près, mais de là à éliminer complètement ce pourcentage, je ne sais pas, il faudrait que j'y pense à deux fois.

**M. Langlois:** Je pourrais parler de ma circonscription mais je parle de celles de deux de mes collègues. La situation peut être différente, par exemple, dans la circonscription de Calgary-Ouest, où un bloc de plus pour mon collègue, M. Harper, peut représenter peut-être une rue ou deux de plus à visiter, alors que mon collègue McTeague, en Ontario, pourrait se ramasser avec plus de communautés. Cela représenterait pour lui, plus de kilométrage, pour ne pas dire millage, plus de conseils municipaux à rencontrer, plus de clubs Kiwanis ou Richelieu, etc., à visiter dans plus de paroisses, enfin, tout ce que vous pouvez imaginer.

Personnellement, j'ai une soixantaine de municipalités dans ma circonscription, et j'envie beaucoup de collègues de la ville qui, avec peut-être un bloc de plus ou deux coins de rue de plus, auront une quantité suffisante d'électeurs, même s'il dépasse, et de loin le 25 p. 100. Je ne crois pas que la population serait mal représentée à ce moment-là.

Je m'inquiète grandement face à ce que j'appelle la «ruralité» canadienne et particulièrement québécoise. Ces critères-là, particulièrement dans l'est du Québec, mais aussi dans les Cantons de l'Est et dans la région des Laurentides en montant vers le nord, amènent non pas une sous-représentation au niveau strictement d'une personne, d'un vote, mais au niveau des communautés d'intérêt et du territoire. C'est là que j'accroche et que je dis que le critère de 25 p. 100 vient heurter la représentation de ces populations-là.

**M. Hamel:** Monsieur le président, le député se réfère à un cas qui m'a toujours intéressé parce qu'on parle souvent de certaines circonscriptions du Nord qui sont très difficiles à représenter. Enfin, pour nous c'est un peu la même chose quand il s'agit de faire une élection, il y a des circonscriptions qui sont plus difficiles que d'autres parce qu'elles sont moins accessibles.

• 1020

J'ai toujours dit que Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine était probablement la plus difficile à cause des deux morceaux qui sont tellement séparés l'un de l'autre. Par contre, dans notre histoire, et dès 1867, on a adopté le principe de la représentation selon la population. On a toujours accepté des compromis avec la clause sénatoriale et, même dès le tout début, en 1867, avec le fameux 5 p. 100 qui a été enlevé par la suite. Cependant, la clause sénatoriale et même celle des droits acquis de la loi actuelle sont là.

C'est vrai que vous pouvez facilement avoir, du point de vue purement pratique, une circonscription urbaine beaucoup plus considérable qu'une circonscription rurale, mais ce que le Comité a à décider c'est jusqu'à quel point on va diluer davantage le principe de la représentation selon la population. C'est une décision que le Comité devra prendre. Cela existe dans notre loi actuelle avec les deux territoires qui ne justifient pas, du point de vue population, le nombre de députés qu'ils ont. Ce fut la dernière fois que le Parlement a donné aux commissions le droit de dépasser le 25 p. 100 dans des circonstances exceptionnelles.

*[Traduction]*

The Royal Commission has recommended 15%. This is something that you might want to look into, but I would think twice before eliminating the percentage completely.

**M. Langlois:** I could talk about my own riding but instead I will talk about my colleagues' riding. The situation is very different, for example, in the riding of Calgary West, where one extra block for my colleague, Mr. Harper, might represent maybe one street or more to visit. But my colleague Mr. McTeague in Ontario could end up with more communities, which would mean more kilometers if not mileage to cover, more municipal councils to meet with, more Kiwanis, or Richelieu clubs to visit in more communities. You see what I mean.

There are some 60 municipalities in my riding, so I envy my urban colleagues who, with maybe one or two blocks more, will have enough voters, if not more than enough, and by far the 25% level. In such cases, the population would not be under-represented.

I am very concerned about rural Canada and particularly rural Quebec. With these criteria, particularly in eastern Quebec, but also in the Eastern Townships and in the Laurentians and further north, this leads not only to under-representation strictly in terms of one person, one vote, but also with respect to communities of interest and the areas represented. That's what bothers me. In my view the 25% level encroaches on the proper representation of these people.

**M. Hamel:** Mr. Chairman, the member is referring to a case which has always been of interest to me since there have always been ridings in the north that are very difficult to represent. It is the same thing during an election campaign, some riding are more difficult to represent than others because of their limited accessibility.

I have always maintained that Bonaventure—Magdalen Islands was probably the most troublesome riding since its two parts are so far from each other. However, back in 1867, we adopted the principle of representation by population. We have always agreed to compromises with the senatorial clause and even from the very beginning, in 1867, with the famous 5% which was taken off after that. However, the senatorial clause and even the grandfather clause of the legislation do exist.

It is true that from a purely practical point of view, you could have an urban riding that is much bigger than a rural riding, but what the committee must decide is to what extent the principle of representation by population will be diluted. This is a decision it must make. We see this under the current legislation with the two territories which, from the point of view of population, do not justify the number of members they have. It was the last time that Parliament gave the commissions the right to go beyond the 25% level for exceptional cases.

[Text]

Personnellement, je ne suis pas un chaud partisan de cela car je pense que c'est une décision qui aurait dû revenir au Parlement. Si le Parlement pense que le Labrador ou que les Îles-de-la-Madeleine devraient avoir leur propre député, je pense qu'on devrait prendre les mêmes moyens que ceux qu'on a pris lorsqu'on a décidé que les Territoires du Nord-Ouest auraient deux députés et que le Yukon n'en aurait qu'un.

Pour les commissions toutefois, compte tenu de notre histoire, compte tenu de notre tradition de représentation selon la population, du fameux *rep by pop*, je crois qu'on devrait continuer.

Quelle tolérance ou quelle latitude doit-on donner aux commissions? Doit-on rester à 25 p. 100 ou plus? Je ne sais pas. Doit-on faire ce qu'on a déjà fait, je pense que c'est au Manitoba, et avoir deux critères, un pour l'urbain et un pour le rural? Je ne sais pas. J'imagine qu'à la suite des trois causes de jurisprudence qu'on a eues, ce serait probablement acceptable; je ne sais pas. Là-dessus, j'aimerais mieux ne pas me prononcer.

**M. Langlois:** Selon vous, monsieur Hamel, les Îles-de-la-Madeleine ayant eu leur propre député uniquement pour les îles de 1946 jusqu'aux élections générales de 1968, devrait-on recommander une modification à l'article 51, qui pourrait être l'article 51 b), qui aurait pour objet, comme c'est le cas pour le Yukon, de créer une circonscription pour les Îles-de-la-Madeleine qui sont situées à une centaine de milles dans le Golfe et qui sont isolées? Historiquement, d'ailleurs, elles étaient déjà rattachées à l'Île-du-Prince-Édouard avant la Confédération. Il y a là une communauté distincte ayant besoin d'une représentation, un peu comme celle qu'elle a à l'Assemblée nationale du Québec.

**M. Hamel:** Je pense qu'on pourrait faire un excellent cas pour faire des îles-de-la-Madeleine une circonscription séparée mais, selon moi, ce n'est pas à la commission de délimitation des circonscriptions électorales du Québec de prendre cette décision. Elle aurait pu le faire dans le cadre de ses pouvoirs exceptionnels.

J'avais parlé à la Chambre de commerce des îles, il y a quelques années. Je leur avais dit d'essayer de faire la meilleure présentation possible à la commission de façon à tenter d'obtenir, par exemple, ce que Terre-Neuve a obtenu dans le cas du Labrador. Je ne sais pas si vous vous rappelez l'histoire? En 1964, lors du premier remaniement de la carte électorale, il a même été question que l'on rattache les îles-de-la-Madeleine à une circonscription de Montréal. Donc, c'est dire jusqu'à quel point elles sont isolées et qu'elles constituent une entité complètement différente des autres.

Je maintiens qu'on pourrait faire—évidemment ce serait au Parlement de décider parce que là il s'agit d'un amendement à la Constitution et non pas simplement à la loi qui régit le remaniement de la carte électorale—un cas assez fort pour que les îles-de-la-Madeleine aient leur propre député. D'ailleurs, elles l'ont au provincial.

[Translation]

Personally, I am not really in favour of that, since I think the decision should be made by Parliament. If Parliament decides that Labrador or Magdalen Islands should have their own member of Parliament, then I think steps should be taken as was the case when it was decided that the North West Territories would have two MP's and Yukon one.

But given our history, our traditions and the famous rep by pop principle, I feel that the commissions should continue on with their work.

What latitude should they be given? Should we maintain the 25% level or increase it? I don't know. Should we follow the Manitoba example and have two criteria, one for urban ridings and one for rural ridings? Again, I don't know. Given the three legal cases we've seen, I imagine that that would probably be acceptable, but I can't say. I prefer not to take a stand on this issue.

**Mr. Langlois:** Mr. Hamel, since Magdalen Islands was represented by one member between 1946 and the election of 1968, do you think that we should recommend an amendment to section 51 or 51 b) so that Magdalen Islands would become one riding? After all, the islands are situated hundred of miles into the Gulf and are very isolated, and this provision was made for Yukon? Historically, Magdalen Islands were considered part of Prince Edward Island, before Confederation. The islands are a distinct community and need proper representation, similar to the representation they enjoy in the National Assembly of Quebec.

**Mr. Hamel:** I think that an excellent case could be made for a separate riding of Magdalen Islands, but in my view, it is not up to the Electoral Boundaries Commission for Quebec to make that decision. It could have made that decision though under its exceptional authorities.

A few years ago I spoke to representatives from the Magdalen Islands Chamber of Commerce. I told them that they should try to convince the commission to give them what Newfoundland obtained in the case of Labrador. I don't know if you remember what happened, but in 1964, when electoral boundaries were first readjusted, it was even suggested that Magdalen Islands be included in a Montreal riding. This gives you an idea of just how isolated they are and how completely different they are from other areas.

As I said I think there is a pretty strong case to be made for Magdalen Islands having its own member of Parliament. Of course it would be up to Parliament to decide since it would require amending the Constitution and not just the Electoral Boundaries Readjustment Act. Don't forget that Magdalen Islands has its own member at the provincial level.

C'est l'un des arguments que les Terre-Neuviens ont utilisé pour obtenir la circonscription du Labrador. Ils en ont trois au niveau provincial. Les îles-de-la-Madeleine ont toujours eu leur circonscription au niveau provincial et, pendant des années, elles l'ont eu au niveau fédéral.

Newfoundland made the same argument in the case of Labrador. It has three members at the provincial level. Magdalen Islands has always been a single riding at the provincial level and for many years at the federal level too.

**[Texte]**

**M. Langlois:** Si vous le permettez, monsieur le président, ce sera ma dernière question.

Monsieur Hamel, le 21 juin dernier, lors de sa comparution, j'ai posée une question au sénateur Jean-Claude Rivest. Je vais vous la lire ainsi que la réponse qu'il m'a donnée. Donc, la question était la suivante:

Dans le cas où les Québécois et Québécoises décideraient de différer à un autre moment leur accession à la souveraineté, est-ce que vous favoriserez actuellement l'inclusion d'une clause constitutionnelle pour leur garantir le 25 p. 100 que nous avons obtenu au Québec suite aux négociations qu'il y avait eu dans le passé?

La réponse du sénateur Rivest a été la suivante:

Moi, je pense que, peu importe la réforme du Sénat qui sera apportée, il serait énormément difficile à un premier ministre du Québec, dans le contexte, bien sûr, d'une continuité du régime fédéral, d'accepter une norme constitutionnelle en ce qui concerne le nombre de députés qui aille en-dessous du seuil de 25 p. 100.

Monsieur Hamel, avec votre connaissance historique et votre sensibilité politique quant à la notion des deux peuples fondateurs ou des deux nations fondatrices au sens sociologique du terme, favoriserez-vous l'inclusion dans la Constitution canadienne, à l'article 51 ou ailleurs, d'une disposition garantissant au Québec une représentation minimale de 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes du Canada?

**M. Hamel:** Monsieur le président, d'abord je dois préciser que je ne suis pas un constitutionnaliste et que je n'ai que mon expérience derrière moi. Bien honnêtement, je dois dire que j'ai toujours préconisé une représentation plus qu'adéquate pour le Québec vu son caractère très distinctif. De là à garantir un minimum de 25 p. 100 ou à peu près, je ne sais pas. Je dois admettre qu'on me prend un peu au dépourvu et je ne crois pas que je sois en mesure de donner une réponse vraiment intelligente.

**M. Langlois:** Merci de ne pas la donner, dans ce cas-là, contrairement à plusieurs qui la donnent quand même.

**Le président:** Pas devant ce Comité, monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Non.

**Le président:** D'accord.

Madame Bakopanos, s'il vous plaît.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Thank you, Mr. Chairman. Merci, monsieur Hamel, pour vos commentaires.

J'ai deux questions. J'en ai une sur le rôle du directeur général des élections. Vous avez dit qu'il y avait quelques pouvoirs qui n'étaient pas définis dans la loi électorale. Croyez-vous qu'on devrait les inclure dans la loi? Pouvez-vous élaborer un peu sur les pouvoirs?

**M. Hamel:** Oui. Ici, je pense qu'on doit faire une distinction entre la Loi électorale et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

De la Loi électorale, il n'en est pas question ce matin, il s'agit simplement de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Or, cette loi, qui date de 1963, a été modifiée en 1979. Elle avait pour objet, entre autres, de

**[Traduction]**

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, I have one last question.

Mr. Hamel, on June 21, when Senator Jean-Claude Rivest appeared before our committee, I asked him a question, which I will now quote for you along with his answer:

If Quebecers decide to delay sovereignty, would you be in favour of including a clause in the Constitution to guarantee the 25% level that Quebec has obtained in past negotiations?

This was Senator Rivest's answer:

In my view, irrespective of any reforms to the Senate, it would be incredibly difficult for any Quebec premier, if of course we were to continue under the federal system, to agree to a constitutional guarantee of MPs below the 25% mark.

Mr. Hamel, given your experience and your political views on the notion of the two founding peoples or the two founding nations in the sociological sense of the term, would you be in favour of including in section 15 or elsewhere in the Canadian Constitution a provision guaranteeing Quebec a minimum of 25% of the seats in the House of Commons?

**Mr. Hamel:** Mr. Chairman, first let me point out that I am not a constitutional expert and that I can only go on my own personal experience. Quite honestly, I must say that I have always been in favour of greater representation for Quebec because of its distinct character. I don't know however whether I would go as far as to favour a guarantee of 25%. I must admit you caught me a little off guard and I don't know whether I could give you a reasoned answer.

**M. Langlois:** Thank you. Most witnesses never hesitate.

**The Chairman:** Not before this committee, Mr. Langlois.

**M. Langlois:** No.

**The Chairman:** O.K.

Mrs. Bakopanos, please proceed.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Merci, monsieur le président. Thank you, Mr. Hamel, for your comments.

I have two questions. First, with respect to the Chief Electoral Officer, you mentioned that some of the officer's powers are not defined in the Elections Act. Do you believe that they should be? Could you elaborate on what those powers are?

**Mr. Hamel:** Yes, of course, but allow me to draw a distinction between the Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act.

This morning you are not concerned with the Elections Act but rather with the Electoral Boundaries Readjustment Act, which was passed in 1963 and amended in 1979. Among other things, the act provided for the transfer of certain powers from

## [Text]

transférer au directeur général des élections certains des pouvoirs du commissaire à la représentation. Le poste de commissaire à la représentation a été aboli par cette même loi. Cependant, on a continué à fonctionner tel qu'on le faisait alors que le titulaire du poste de commissaire faisait partie des commissions.

Le directeur général des élections doit... Et je dis «doit» car il n'a aucune obligation de le faire. Cependant, s'il ne le faisait pas, les commissions auraient un mal fou à terminer leur travail dans le temps qui leur est imparti. J'ai donc mentionné trois cas. Il y en a une foule d'autres également.

• 1030

Cependant, je ne suis pas de ceux qui préconisent que le directeur général des élections s'implique dans les décisions des commissions, c'est-à-dire dans l'établissement même des bornes et des frontières. Toutefois, il y a de l'aide administrative, il y a de l'assistance professionnelle, il y a une foule de choses que le directeur général des élections «doit» faire, mais la loi ne lui donne absolument aucun pouvoir de s'imposer.

Cela peut paraître un peu étrange, mais c'est lui qui doit approuver tous les comptes et je sais que j'en ai refusé à maintes occasions. Ce n'est pas facile, mais parfois quand il y a de l'exagération, on est obligé de les refuser. Cela rend la tâche assez délicate car, d'une part, le directeur général des élections ne peut imposer quoi que ce soit mais, d'autre part, on lui dit que chaque compte qui entre, chaque dépense faite par les commissions doivent être approuvés. Donc, si une commission, par exemple--et c'est arrivé—va dans le magasin le plus cher et achète des meubles de grand luxe, quand la facture entre, malheureusement, il est peut-être déjà un peu trop tard. Ce serait bon qu'on soit capable d'établir des normes au début. J'admets que ce n'est peut-être pas ce qui intéresse la population, mais la commission doit quand même donner une bonne image.

C'est dans ce sens-là que je dis que, en ce qui a trait au directeur général des élections, l'on devrait préciser son rôle, on devrait lui donner un rôle un peu plus actif. C'est ce que je veux dire par aller un pas plus loin.

Enfin, je suis en faveur qu'on lui donne le pouvoir d'émettre des directives, d'émettre des lignes directrices de base sur l'approche du travail, quitte à ce que ces règles et ces lignes directrices soient approuvées par le Comité. En d'autres termes, je fais une distinction dans ce que le directeur général des élections devrait être tenu de faire pour aider les commissions, ce qui est purement matériel et administratif comme former leur personnel, leur fournir l'équipement nécessaire, faire la publication des cartes qu'elles proposent aux audiences publiques en plus de payer les comptes, etc.

La seule implication du directeur général des élections quant aux commissions devrait se faire au niveau de l'établissement de règles de base, comme fixer des paramètres à l'intérieur desquels les commissions devraient opérer ou encore, au plan de l'interprétation de certains termes, de façon à ce qu'il n'y ait pas cette divergence que l'on a vue parfois dans le passé.

**Mme Bakopanos:** Ceci n'est qu'une suggestion, mais vous ne croyez quand même pas que le directeur général devrait faire partie de la commission?

## [Translation]

the Representation Commissioner to the Chief Electoral Officer. The act abolished the position of Representation Commissioner. However, we continued on as we had done in the past when the Commissioner had been part of the commissions.

The Chief Electoral Officer shall... And I stress the word "shall" since he's under no obligation... However, if he doesn't, then the commissions would find it very difficult to complete their work in the time provided. I've mentioned three cases, but there are many others.

But I'm not saying that the Chief Electoral Officer should take part in the commissions' decision-making process, with respect to establishing limits and borders. However, the Chief Electoral Officer shall provide administrative assistance, professional assistance and many other things, but the legislation gives him no authority whatsoever to impose his point of view.

Although this may seem somewhat strange, the officer is responsible for approving all accounts. I had to refuse a great many. It isn't easy, but in some cases you have no choice. It is very tricky when, on the one hand the Chief Electoral Officer cannot impose his point of view but must on the other hand approve each and every expense made by the commissions. In one case, a commission went to the most expensive store and bought luxurious furniture, and when the bill came in, it was unfortunately too late to do anything about it. The best thing would be to establish the rules from the outset. Now I admit that this perhaps is not what the public is interested in, but the commission must nevertheless present a good image.

That is why I feel that the Chief Electoral Officer's role should be defined and made more active. That is what I mean when I say we should go further.

Finally, I think the Chief Electoral Officer should have the authority to issue directives and basic guidelines even if these must first be approved by the committee. In other words, I see a distinction between what the Chief Electoral Officer should do to help out the commissions, which is a purely administrative role involving training staff, providing equipment, preparing maps for public hearings and paying accounts, etc.

On the other hand the Chief Electoral Officer's involvement in the commissions should be limited to establishing ground rules, such as setting guidelines for the commissions or agreeing on the interpretation of certain terms, so as to avoid the differences of opinion we've seen in the past.

**Mrs. Bakopanos:** This is only a suggestion I'm making, but you are not saying that the Chief Electoral Officer should be part of the commission, are you?

## [Texte]

**M. Hamel:** J'ai dit plus tôt que c'était, selon moi — et je pense que je reflète les vues de mon prédécesseur —, humainement impossible de faire un travail efficace en siégeant sur 11 commissions dont le travail se situe dans un laps de temps relativement court.

J'ai vu M. Castonguay sauter d'Halifax à Winnipeg, à Calgary, Edmonton, Vancouver pour des réunions. S'il veut faire un travail minimal, il doit assister à un minimum de rencontres. Quand on en arrive aux audiences publiques, il y a une question de perception. Pourquoi va-t-il à Calgary s'il ne va pas à Edmonton? Pourquoi va-t-il à Victoria sans aller à Vancouver? Pourquoi va-t-il ici sans aller là? Pourquoi va-t-il à Montréal mais n'est pas allé à Québec? Et vice-versa.

Donc, cela demande énormément de temps et, à moins que vous ne lui donniez le don d'ubiquité, ce serait très difficile pour lui de faire un travail raisonnable.

Comme je l'ai souligné — et je pense qu'il y a certains travaux qui ont été faits là-dessus, peut-être que quelques-uns des spécialistes qui viendront plus tard aujourd'hui vous en parleront —, les cartes électorales préparées du temps où le commissaire était membre des 11 commissions, ne démontrent pas une plus grande uniformité que celles qui ont été préparées depuis ce temps-là. C'est à se demander si cela en valait la peine.

• 1035

**Mme Bakopanos:** Ma deuxième question porte sur la communauté d'intérêt. Dans le nord du Québec, il y a des autochtones et l'on disait qu'ils voudraient avoir leur propre circonscription électorale comme c'est le cas pour le Yukon. Pouvez-vous commenter à ce sujet?

**M. Hamel:** Je crois qu'il y a deux façons d'aborder cette question-là. Oui, il y a la réponse que j'ai donnée plus tôt en réponse à une autre question concernant les Îles-de-la-Madeleine. Le Parlement pourrait toujours modifier la Constitution. Ce serait là une façon d'y arriver.

Cependant, il y a aussi la possibilité de créer une circonscription où, en tenant compte de la communauté d'intérêt, l'impact ou l'influence du groupe en question serait tellement grand qu'il aurait son mot à dire. Vous pourriez peut-être poser cette question à M. Small qui doit comparaître devant vous. La Commission royale a fait du travail là-dessus et a démontré que, par exemple, lorsqu'arrive la question des autochtones, il y aurait — c'est de mémoire — quatre circonscriptions au Canada.

La Commission royale a démontré que si les commissions tenaient compte de la communauté d'intérêt, ils pourraient y avoir non pas des circonscriptions autochtones, mais une circonscription où ils constitueraiient un pourcentage suffisamment important de la population totale pour que leur voix soit vraiment importante. On parle ici de communautés autochtones, mais c'est la même chose lorsque l'on parle des communautés grecques, italiennes, chinoises, etc., principalement dans les villes.

C'est là, je pense, qu'était l'intention du Parlement. Il ne voulait pas que l'on morcelle le vote ethnique ou ethno-culturel pour diluer leur influence.. C'est la même chose avec les autochtones. Encore une fois, en se servant de la tolérance et

## [Traduction]

**Mr. Hamel:** As I said earlier, and I believe this reflects the views of my predecessor, it would be simply impossible to do an effective job if you had to sit on 11 commissions with relatively high time constraints.

I saw Mr. Castonguay rushing from Halifax to Winnipeg, Calgary, Edmonton, and Vancouver for meetings. To do a decent job, he has to attend a minimum of meetings. But then at public hearings, there's the question of perception. Why did he go to Calgary but not to Edmonton? Why to Victoria but not Vancouver? Why would he go to one place without going to the other? Why to Montreal but not Quebec City? And vice versa.

So, this requires a great deal of time, and since you can't be everywhere at the same time, it would be very difficult to do a reasonable job given these conditions.

As I pointed out earlier — and I believe some studies have been done on this, perhaps by some of the specialists who will be appearing before you later on today — the electoral maps that were prepared back when the commissioner sat on the 11 commissions were not a great deal more uniform than those that have been prepared since. It makes you wonder then whether it's worth the trouble.

**Mrs. Bakopanos:** My second question relates to the notion of community of interest. In northern Quebec, there are a number of aboriginal groups and it's been said that they would like to have their own electoral district, just as the Yukon does. Can you comment on that?

**Mr. Hamel:** Well, I believe there are two ways of approaching the issue. I would remind you of the response I gave earlier in answer to another question regarding the Magdalen Islands. Parliament could always amend the Constitution. That would be one means of achieving this result.

However, there is also the option of creating an electoral district on the basis of the notion of community of interest — in other words, where the impact or influence of the particular group would be so great that it would be appropriate to allow it to have its say. You may want to put this question to Mr. Small, who will be appearing before the committee. The Royal Commission looked at this issue and demonstrated that in the case of the aboriginal population, for instance — and I'm going by memory now — there could be four separate electoral districts in Canada.

The Royal Commission demonstrated that if commissions were to take into account community of interest, they could, rather than actually establishing aboriginal electoral districts, set them up in such a way that they would represent a sufficiently significant percentage of the total population to really have a voice. Although we're talking specifically here of aboriginal communities, the same would apply to the Greek, Italian, Chinese and other communities, located mainly in the cities.

I believe that that was in fact Parliament's intention. It did not intend that the ethnic or ethno-cultural vote would be fragmented, thus diminishing the influence of such groups. The same thing applies to the aboriginal peoples. Once again,

[Text]

peut-être même des circonstances exceptionnelles, vu la concentration de ce groupe dans un territoire, avec cette communauté d'intérêt ils pourraient obtenir sinon une circonscription autochtone, du moins une circonscription où leur voix serait très importante.

**Mme Bakopanos:** Merci, monsieur Hamel. Merci, monsieur le président.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** It's a privilege to have Mr. Hamel here, with his vast amount of experience, which certainly should be an asset to the work of this committee.

Mr. Hamel, I was interested in some of your opening remarks. I think you very accurately pointed out some of the conflicts in addressing the need for representation by population and some of the geographical and constitutional concerns of the nation as well. I would suggest, and I wonder if you might agree, that these might be increasing conflicts, in light of some of the information we received even from Elections Canada that showed potential population growth in certain parts of the country, with very little or no growth in other parts of the country. That will increase the conflict for addressing the needs of representation by population versus geographical constraints and constitutional requirements.

I can see three possible ways we might go. Perhaps you would agree, or propose other ways we might go.

One is that we might do as has been done in the past—that is, increase the number of seats in the House of Commons. No province would lose seats, but the faster-growing provinces would increase the number of their seats. That was proposed by the last readjustment process, to expand the number of seats in the House by six seats.

That seems to be in conflict with what Canadians want; they don't want to see more government. In fact, even in my own province of Saskatchewan, the provincial government is reducing the number of provincial seats in the legislature and seems to be garnering some support for that move.

The second process would be to cap or reduce the number of seats. To do that we would have to reduce the number of seats in some provinces. Of course, we would have to do some pretty fancy stick-handling. Some can't lose seats because of constitutional requirements; others can lose seats gradually.

The third alternative, and this is probably the most difficult, would be to push for some type of constitutional changes to meet the current needs for ongoing electoral reform in Canada.

Are those the three options you would suggest might be preferable, or are there some options we may have overlooked?

**Mr. Hamel:** In the past I think Parliament has always taken the easy way out. It is always easier to increase the total number of seats than to do otherwise. As I pointed out in my remarks, I think the 1985 formula is a very good case in point,

[Translation]

evoking the notion of tolerance or perhaps even exceptional circumstances, given the concentration of this group in specific areas, applying the idea of community of interest, they could be given, if not their own native electoral district, at least a district where their views would have a significant impact.

**Mrs. Bakopanos:** Thank you, Mr. Hamel. Thank you, Mr. Chairman.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** C'est un véritable privilège que de pouvoir accueillir M. Hamel, étant donné sa vaste expérience, qui sera certainement profitable au comité.

Monsieur Hamel, vos remarques liminaires m'ont beaucoup intéressé. Je pense que vous avez souligné, à juste titre, certains des problèmes que pose la représentation proportionnelle et certaines des inquiétudes d'ordre géographique et constitutionnel de l'ensemble des Canadiens. J'ai l'impression—and je me demande si vous êtes d'accord avec moi—that ces problèmes deviennent de plus en plus graves, étant donné les informations que nous avons reçues d'Elections Canada, qui indiquent des possibilités importantes de croissance de la population dans certaines régions, comparativement à très peu de croissance qu'il en est, dans d'autres régions. Cela risque d'entraîner encore plus de problèmes pour ce qui est de concilier les exigences de la représentation proportionnelle et les contraintes d'ordre géographique et constitutionnel.

Pour moi, il y aurait trois options. Dites-moi si vous êtes d'accord ou non, ou si vous avez d'autres propositions.

La première possibilité consisterait à faire ce qui a déjà été fait par le passé—c'est-à-dire augmenter le nombre de sièges à la Chambre des communes. Aucune province ne perdrait de sièges, alors que les provinces en pleine croissance pourraient avoir droit à un nombre de sièges accru. C'est justement ce qui a été proposé lors de la dernière redistribution, c'est-à-dire qu'on augmente le nombre de sièges à la Chambre de six.

Toutefois, cela ne semble pas correspondre aux souhaits des Canadiens; ces derniers voudraient au contraire que le gouvernement rapetisse. Dans ma propre province de la Saskatchewan, le gouvernement provincial est en train de réduire le nombre de sièges de l'Assemblée législative et semble jouir d'un certain appui dans son action.

• 1040

La deuxième façon de procéder consisterait à plafonner ou à réduire le nombre de sièges. Elle supposerait la réduction du nombre de sièges dans certaines provinces. Il faudrait évidemment que nous manoeuvrions habilement. Certaines ne peuvent pas perdre de sièges en vertu de la Constitution; d'autres ne peuvent en perdre que graduellement.

La troisième possibilité, c'est probablement celle qui présenterait le plus de difficultés, constituerait à demander des modifications à la Constitution de façon à permettre l'actuelle réforme électorale selon les besoins au Canada.

Sont-ce cela les trois options que vous envisageriez vous-même ou en avons-nous oublié?

**M. Hamel:** Par le passé, le Parlement a toujours choisi la solution la plus facile. Il est évidemment plus aisément d'accroître le nombre total de sièges que de le réduire. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la formule de 1985, avec la clause des droits acquis et

## [Texte]

with the grandfather clause coupled with the senatorial clause. The grandfather clause could of course be dropped today, because it is only in the Electoral Boundaries Readjustment Act—I'm sorry, it is in the Constitution, but it could be amended the same way it was put in. The senatorial clause is a different story.

Increasing the number of seats to me is acceptable, so long as it is not done the same way it was done a few years ago, with the famous, or infamous, amalgam method. That would have produced, according to the figures we had at that time, something like 360 members by the turn of the century. I think that was going a bit too far. This is where the committee may have to find a happy medium.

At this time I find it very difficult to reduce the number of seats below its present level. There is already a substantial variation between the average population of the constituencies in the three Maritime provinces compared with the rest of Canada, particularly Ontario, British Columbia, and Alberta. Reducing the number of seats will only increase the criticism one hears at the moment.

Having said this, however, I must add that if you read the report of the royal commission, you will see that generally the commission found some support across Canada for smaller provinces having a greater representation—not only in the smaller provinces, but across Canada. They found that there was generally some support for smaller provinces to be “over-represented”, but I think it is within limits.

I would certainly eliminate the question of reducing the number of seats.

Now, how about a cap? I think it would be un-Canadian to do as the Americans did and set a number that is absolutely rigid—435 and whatever happens, that's it. As you know, in their case, every ten years the northern states of New York, Pennsylvania, etc., lose seats to the benefit of California, Florida, and so on.

There is nothing magical in a number, but a general number of anywhere around 300, or a few above or below that, would be acceptable to me. The formula proposed by the royal commission is producing more seats, particularly if you project to the year 2011, but it certainly brings it much closer to the “rep by pop” formula we espoused from the very beginning.

• 1045

Personally, I feel that anything that would either confirm the present method... which is producing an increase. It is a rather modest increase; I think percentage-wise it is more modest than the increase in the Canadian population, and that is certainly acceptable.

A few years ago I tried to make comparisons with other countries in the world. At that time, if I recall, only Italy was represented more on a per capita basis. Comparisons are very, very difficult, because there are so many factors you have to take into account and we are so different from the others. The only one who comes a bit close to us in terms of population is Australia. It has a relatively small population—lots of geography, wide, sparsely populated areas, and so on. Therefore, I think looking at the others may not be very helpful.

## [Traduction]

la clause sénatoriale, en est un très bon exemple. La clause des droits acquis pourrait évidemment être abandonnée à ce stade-ci, parce qu'elle se trouve dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électoralles—je m'excuse, elle est dans la Constitution, mais celle-ci pourrait être modifiée en conséquence. Pour ce qui est de la clause sénatoriale, la situation serait différente.

Je n'ai rien contre une augmentation du nombre de sièges, à condition qu'on procède autrement que par la fameuse ou l'infâme méthode de l'amalgame d'il y a quelques années. Selon les chiffres avancés à l'époque, cette méthode aurait donné quelque 360 sièges au tournant du siècle. Je pense que c'était aller un peu loin. Il me semble que le comité pourrait trouver un juste milieu.

Il serait très difficile de réduire le nombre de sièges par rapport au niveau actuel. Il y a déjà une grande variation entre la population moyenne des circonscriptions dans les trois provinces Maritimes comparativement au reste du Canada, en particulier l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Réduire le nombre de sièges ne ferait qu'accroître la critique à cet égard.

Il convient de noter que selon le rapport de la Commission royale il y a un certain appui au Canada au principe selon lequel les petites provinces doivent être davantage représentées—and cet appui n'existe pas seulement dans ces provinces, mais dans tout le Canada. On est en général d'accord pour accorder une surreprésentation aux petites provinces, à l'intérieur de certaines limites, je suppose.

J'éliminerais certainement l'option qui consiste à réduire le nombre de sièges.

Maintenant, en ce qui concerne un plafonnement, je pense que ce serait contraire à la tradition canadienne que d'imiter les Américains et de fixer un chiffre absolu—435, par exemple, quoi qu'il arrive. Aux États-Unis, comme vous le savez, tous les 10 ans, les États du nord comme New-York, la Pennsylvanie et d'autres États perdent des sièges au profit de la Californie, de la Floride et d'États semblables.

Il n'y a pas vraiment de chiffre magique, mais à peu près 300, avec quelques sièges en plus ou en moins, semble acceptable. La formule proposée par la Commission royale donne plus de sièges, surtout pour la période qui va jusqu'en l'an 2011, mais elle est plus près du principe de la représentation selon la population établi au départ.

Je pense personnellement que tout ce qui confirmerait la présente méthode... qui donne une augmentation. Cependant, c'est une augmentation plutôt modeste. En pourcentage, elle est moindre que celle de la population canadienne. Elle est certainement acceptable.

Il y a quelques années, j'ai essayé d'établir des comparaisons avec les autres pays. À l'époque, si je me souviens bien, seulement l'Italie avait une meilleure représentation selon le nombre d'habitants. Les comparaisons sont toujours extrêmement difficiles à établir parce que beaucoup de facteurs entrent en jeu et que notre situation est très différente de celle des autres. Le seul pays qui se compare un peu à nous pour ce qui est de la population est l'Australie. Elle a une population assez réduite—un grand territoire peu peuplé, etc. Autrement, les comparaisons avec les autres pays ne sont pas très utiles.

[Text]

I am sorry, but I failed to understand your third approach.

**Mr. Hermanson:** I just wondered if there was anything constitutionally that would be the best route to take in the long term. Should we be looking at what direction we need to take? I think there is a clause now whereby you can reduce the number of seats a province has by one for every readjustment, without having constitutional ratification of all the provinces. Are there some more measures we could take along that line to address the constitutional roadblocks we have to electoral boundary readjustment?

**Mr. Hamel:** Any change in the formula of course requires a change in the Constitution. The only one you cannot touch—should I say “unfortunately”—is the senatorial clause, which is the one that is really creating this imbalance between east and west. Under the present formula, on the basis of the figures we had a couple of years ago with the royal commission, there are twelve seats because of the senatorial clause and the grandfather clause. Those twelve seats are over and above what we should have if we were sticking to straight, rigid “rep by pop”. Quebec has one and Prince Edward Island has three. Quebec has the grandfather clause. Saskatchewan has three and Manitoba has two. These are the grandfather clauses.

I cannot think of any other changes. These are the only two provisions we found in the Constitution that affect the overall formula.

**Mr. Hermanson:** You talked about the composition of the commissions themselves, and I thought I heard you say that you thought the current process of having one chosen by the provincial Chief Justice and the other two by the Speaker was probably a fairly good method of selecting these commissions. You said they should receive guidelines and consult with Elections Canada, but there should be fixed parameters within which they have to work.

Do I understand you correctly, Mr. Hamel, that these commissions should be independent from government, from the legislative arm of government, from Parliament itself, from those of us who are elected, no matter which side of the House we sit on, and basically from Elections Canada—other than Elections Canada in a supportive and administrative role? Do I understand that they should be responsible to the enabling legislation that puts them in place?

**Mr. Hamel:** I feel very strongly about these commissions being independent from the government. The House of Commons, which used to do this, has not delegated it but has asked a series of commissions to do the work for it. Now, whether the House should keep some sort of overview on it or not... so long as it does not affect the independence of those commissions, I am all for it. The more independent these commissions are, the better it is. They may not produce the maps everybody likes, but generally speaking—and particularly in terms of membership, it's probably difficult to give guidelines as to who should be selected and so on—they've produced some pretty good work.

[Translation]

Excusez-moi, mais je n'ai pas compris votre troisième approche.

**M. Hermanson:** Je me demandais s'il y avait une façon d'utiliser la Constitution pour trouver une solution à long terme. Devrions-nous regarder de ce côté? Je pense qu'il y a un article qui permet d'enlever un siège à une province à chaque révision, et ce sans que toutes les provinces aient à ratifier la décision. Y a-t-il des mesures semblables que nous pourrions prendre pour contourner le problème constitutionnel relativement à la révision des limites des circonscriptions électorales?

**M. Hamel:** Toute modification de la formule exige une modification de la Constitution. Et il y a une clause qui demeure intouchable—devrais-je dire malheureusement—celle sur le Sénat, qui est à l'origine de ce déséquilibre entre l'Est et l'Ouest. En vertu de la présente formule, à partir des chiffres établis il y a deux ans à la Commission royale, la clause sénatoriale et la clause des droits acquis confèrent 12 sièges d'une façon qui n'est pas conforme au principe de la représentation selon la population comme tel. Le Québec a droit à un et l'Île-du-Prince-Édouard à trois. Le Québec a des droits acquis. La Saskatchewan en a trois et le Manitoba deux. La clause des droits acquis intervient là également.

Je ne peux pas songer à d'autres changements. Ce sont là des dispositions de la Constitution qui influent sur la formule.

**M. Hermanson:** Vous avez parlé de la composition des commissions elles-mêmes. J'ai cru vous entendre dire que la façon de procéder actuelle qui consiste à confier une nomination au juge en chef provincial et les deux autres au président de la Chambre est probablement la plus équitable. Ces commissions devraient recevoir des directives et des conseils d'Élections Canada, mais devraient quand même travailler à l'intérieur de paramètres bien précis.

Dois-je comprendre que selon vous, monsieur Hamel, ces commissions doivent être indépendantes du gouvernement, du corps législatif, du Parlement lui-même, des élus, de quelque côté de la Chambre qu'ils soient, de même que d'Élections Canada—sauf pour ce qui est du rôle de soutien et du rôle administratif que doit jouer Élections Canada? Ces commissions ne relèveraient que de leur loi habilitante?

**M. Hamel:** J'ai des idées très arrêtées au sujet de l'indépendance que ces commissions peuvent avoir vis-à-vis du gouvernement. La Chambre des communes, qui faisait ce travail auparavant, a délégué ses pouvoirs, a demandé à une série de commissions de s'en charger. Maintenant, pour ce qui est à savoir si la Chambre devrait avoir un pouvoir de surveillance... je suis d'accord, à condition que l'indépendance des commissions ne soit pas touchée. Plus ces commissions sont indépendantes, mieux c'est. Elles ne produisent pas toujours des cartes qui plaisent à tout le monde, mais de façon générale—it est difficile de donner des directives concernant le choix de leurs membres, etc.—elles font un excellent travail.

[Texte]

[Traduction]

• 1050

One thing I can say, and most authors will say the same thing, you may criticize their work—they looked at figures primarily—but I don't remember having read anything criticizing the impartiality or independence of these commissions. It is certainly much better than the type of commission that was initially proposed, which is what I would call a bipartisan commission, a commission on which two parties are represented. The perception—and I'm told it's more than a perception—in that case is that these commissions will have a tendency to create safe seats for the two parties they represent. That's only normal. It's only natural.

The other alternative would be what one author has termed a bureaucratic commission, as it exists in one province. It may work reasonably well in one province, but at the national level, considering that it will be asked to perform every ten years, I'm not so sure it would give better results than what you have at the moment.

I come back to this, because I know it seems to concern some members of the committee. If we could save some of the experience that is gained from one redistribution to another, if we could find a way of doing this... but I don't think I have found a solution.

**Mr. Hermanson:** I have just a couple of questions more of a nuts-and-bolts nature.

In the processes we watched unveiled this time, the commissions did their work. Suddenly everybody had a map in their mailbox of the boundaries as they were drawn for their particular province; public hearings were then scheduled to respond to those preliminary maps. Basically, that was the only public input. Then a final map would be drawn, from which the next election would be administered, and presented to Elections Canada. Is that enough opportunity for the public to consult, or should there be two preliminary maps rather than just the one, maybe even with some options?

We can look at this type of a map based on these communities of interest, because we find that there are an awful lot of communities of interest, or we can go the other way and try to gauge where the public support lies, rather than coming with a *fait accompli* that most of the public would feel is already written in stone, if they were to look at it at all. Then the next map that would come out would be the final one.

**Mr. Hamel:** I kind of like what the royal commission recommended on this. As the member says, the commission will produce a proposal. It will be published. The public will be asked to make presentations. There is generally a fairly good response.

I remember talking a few years ago to a member who since has become quite famous, who told me that the commission was proposing a map that he would not have done any better, that it was tailor-made for him. Well, I said, perhaps you should tell

En ce qui me concerne, et la plupart des gens qui écrivent sur la question sont du même avis, elles sont peut-être critiquées—surtout relativement aux chiffres—mais leur impartialité et leur indépendance ne sont pas mises en cause. Je ne me souviens pas d'avoir vu de critique à cet égard. Elles sont sûrement préférables aux commissions qui ont été proposées initialement; ces commissions devaient être bipartites, composées de représentants de deux partis. D'aucuns estiment—et sont même sûrs—que de telles commissions pourraient avoir tendance à créer des sièges sûrs pour les deux partis qu'elles représenteraient. Ce ne serait après tout que normal.

Une autre possibilité consisterait à faire appel à ce qu'un expert appelle une commission bureaucratique, comme celle qui existe dans une province actuellement. Une telle commission peut peut-être fonctionner assez bien dans une province, mais à l'échelon national, lorsqu'elle aurait à intervenir tous les dix ans, elle pourrait très bien ne pas se révéler une amélioration par rapport au système actuel.

Je reviens à ce point, parce qu'il semble préoccuper certains membres du comité. Si l'expérience acquise lors des révisions précédentes pouvait être utilisée, s'il y avait un moyen... Je ne l'ai pas trouvé, remarquez bien.

**M. Hermanson:** J'ai quelques questions au sujet du fonctionnement du système comme tel.

De la façon dont les choses se sont passées cette fois-ci, les commissions ont fait leur travail. Ensuite, tout le monde a reçu une carte des circonscriptions électorales établies pour sa province. Et des audiences publiques devaient avoir lieu pour permettre de discuter de ces cartes préliminaires. C'était essentiellement la seule étape où la population était appelée à intervenir. Ensuite, les cartes définitives devaient être établies en vue des élections suivantes et présentées à Elections Canada. La population est-elle suffisamment consultée de cette façon? Devrait-il plutôt y avoir deux cartes préliminaires, peut-être avec certaines options?

Nous pouvons avoir des cartes qui tentent de tenir compte des communautés d'intérêt, parce que nous pouvons constater qu'il y a beaucoup de communautés d'intérêt, ou nous pouvons adopter une autre approche, essayer de savoir ce que pense la population, plutôt que la mettre devant le fait accompli, lui donner le sentiment que tout est décidé d'avance si même elle est appelée à examiner rapidement les cartes. Ce serait seulement les cartes suivantes qui deviendraient les cartes définitives.

**M. Hamel:** J'aime bien les recommandations de la Commission royale à ce sujet. Comme le dit le député, la commission ferait simplement une proposition. Sa proposition serait publiée et la population serait priée de faire connaître ses vues. La réaction est en général assez bonne dans ce genre de circonstances.

Je me souviens d'avoir parlé il y a quelques années à un député qui s'est illustré depuis. Il me disait que la commission n'aurait pas pu faire mieux pour lui, que la carte qu'elle avait tracée lui faisait comme un gant. Je lui ai répondu qu'il devrait

## [Text]

the commission, because if it is so good for you, it may not be so good for your neighbour. As it happened, following the public hearings the map was quite substantially altered and that member ended up with a map he didn't like at all. But it was too late, you see.

## [Translation]

en informer la commission, parce que si la carte lui convenait si bien, elle pouvait être moins intéressante pour son voisin. Il se trouve qu'à la suite des audiences publiques, ladite carte a été modifiée considérablement et que le député s'est retrouvé avec quelque chose qui lui plaisait beaucoup moins. Il ne pouvait rien y faire.

• 1055

What the royal commission recommended might deserve a look. The problem is that it will add a bit to the process, but it was compensating by eliminating the referral to the House. The royal commission recommended that when, following the public hearings, there are major changes—there are percentages and so on, so it's only a guide—the commission will be asked or will be required to go back before the public, because some people, as in the example I gave you, might not have made a presentation because they liked what they saw. They may not like what comes out of the public hearings and they should have a chance to have a good kick at the cat. That might be one way of looking at it. Again, as I said, it will add a wee bit to the cost. It will also add to the length, but that might be compensated in some way.

**Mr. Hermanson:** A final short question—some have suggested, including your predecessor, that the readjustment process should be carried on more frequently. Some suggest every five years. I suppose you could suggest that following every election you could restart the process, the argument being that the changes would not be so drastic and there would not be so much resistance, especially from those of us who are the most directly affected, members of Parliament who seem to think we have the most at stake. Have you given any thought and do you have any suggestions with regard to that idea?

**Mr. Hamel:** I'm not sure the changes would not be drastic. When you look at the movements of population in the big cities, even if you did a new map every five years you would have major surgery.

If you look at the results of the 1965 general election, which was the last conducted on the basis of the 1951 census, you had a scandalous distortion. In the same metropolitan area of Montreal and Toronto, you might have ridings with as few as 18,000 or 19,000 voters and some had close to 200,000 voters. So everybody said, now we've prepared a map, we've corrected this. This was major surgery. From now on it's going to be minor surgery. Six or seven years later, in 1972, another redistribution—no minor surgery; it was major surgery once again. Granted, if you were to do the map every five years, it might not be to the same extent as it is at the moment, but let's not kid ourselves. In the major cities it would still be major surgery.

The problem, though, is that it would mean people would not have much time to get used to a riding, and the members, or many members, would not get used to their ridings for very long.

Secondly, I have reservations about having a complete redistribution every five years, because it would be a complete waste of time in many areas of the country. The increase in the population is mainly—it used to be, anyway, when I was there,

La recommandation de la Commission royale mérite d'être examinée. Elle prolonge un peu le processus, mais elle compense en éliminant le renvoi à la Chambre. La Commission royale a recommandé que lorsqu'à la suite d'audiences publiques il y a des modifications importantes—des pourcentages sont suggérés et ce n'est qu'un guide—la Commission peut ou doit consulter la population de nouveau. Dans l'exemple que je vous ai donné, comme les personnes étaient satisfaites de la première carte, elles n'avaient pas de vues particulières à présenter. La situation aurait pu être différente après les audiences publiques et elles auraient pu vouloir en discuter à ce moment-là. Ce serait donc une façon de régler le problème. Elle entraînerait quelques frais supplémentaires. Elle prolongerait un peu le processus, mais il y aurait compensation.

**M. Hermanson:** Une brève question pour terminer—certains, dont votre prédécesseur, ont fait valoir que le processus de révision devrait être plus fréquent. Ils ont suggéré tous les cinq ans. Le processus serait remis en marche après chaque élection. Les modifications nécessaires ne seraient pas aussi draconiennes et il n'y aurait pas autant de résistance, en particulier de notre part, les députés au Parlement, qui nous estimons les plus touchés. Y avez-vous songé et avez-vous des suggestions à cet égard?

**M. Hamel:** Je ne suis pas sûr que les modifications ne seraient pas draconiennes. Compte tenu du déplacement des populations dans les grandes villes, il y aurait des modifications importantes même tous les cinq ans.

Si vous examinez les résultats de l'élection générale de 1965, qui a été la dernière à utiliser le recensement de 1951, vous pouvez constater qu'il y avait des écarts scandaleux. Dans la même région métropolitaine de Montréal ou de Toronto, il pouvait y avoir des circonscriptions avec aussi peu que 18 000 ou 19 000 électeurs et d'autres avec près de 200 000 électeurs. Par la suite, on a pensé corriger la situation en établissant de nouvelles cartes. Il y a eu des modifications importantes. On pouvait penser que les modifications seraient mineures à l'avenir. Six ou sept ans plus tard, en 1972, il y a eu une autre révision et elle s'est révélée de taille une fois de plus. Je vous concède que si vous établissez les cartes tous les cinq ans, vous auriez peut-être un peu moins de modifications. Cependant, ne vous faites pas d'illusions. Dans les grandes villes, vous auriez encore des modifications très importantes.

Il y aurait également un problème en ce sens que ni la population ni les députés n'auraient le temps de s'habituer aux nouvelles circonscriptions.

En outre, une révision complète tous les cinq ans pourrait se révéler une perte de temps totale dans certaines régions du pays. L'augmentation de la population survient surtout—du moins, c'était le cas lorsque j'étais en poste, je doute que la

**[Texte]**

and I doubt it has changed that much in four years—concentrated in the major metro areas of Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto—what I call the football cities, and maybe Ottawa. When you go east, you don't have the same increase in population, perhaps with the exception of Halifax and a few other metro centres.

Are we going to do it just on the basis of need, which may be one way, if it is politically acceptable? I don't know. I'm a bit ambivalent about that. I don't have a very strong view. What I'm cautioning is that York North in five years would still be major surgery.

**[Traduction]**

situation ait beaucoup changé en quatre ans—dans les grandes régions métropolitaines de Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto—ce que j'appelle les villes de football, en y ajoutant peut-être Ottawa. Plus à l'est, l'augmentation de la population n'est pas la même, sauf peut-être pour ce qui est de Halifax et de quelques autres centres.

Nous pourrions peut-être procéder à des révisions là où le besoin s'en fait sentir. Je ne sais pas si ce serait politiquement acceptable. J'hésite sur ce point. Je n'ai pas vraiment d'opinion. Je vous signale tout de même que pour ce qui est de York-Nord, il y aurait des modifications importantes même tous les cinq ans.

• 1100

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I think I made a mistake. I think I said "predecessor" and not "successor", just for the record.

**The Chairman:** Mr. McWhinney.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Mr. Hamel, I wonder if we can ask you about the practice during your period as director general. You worked with two Speakers, I think, Madam Sauvé and John Fraser. They were the Speakers during your period, weren't they?

**Mr. Hamel:** I worked with Mr. Lamoureux, Mr. Jerome, Madam Sauvé, Mr. Francis and Mr. Fraser.

**Mr. McWhinney:** I was thinking of the appointments of commissioners. Were you consulted by any of the Speakers on the appointment of commissioners, as to the particular people?

**Mr. Hamel:** No, I was not. The only thing I did was to volunteer to the Speaker the list of those who had previously served on those commissions.

**Mr. McWhinney:** Was there any evaluation on your part of their performance or any recommendation? Were they, in other words, qualitative volunteerings that you made?

**Mr. Hamel:** No. To be very honest, perhaps in one or two cases.

**Mr. McWhinney:** If it is not being indiscreet, was your advice followed?

**Mr. Hamel:** In one case it was not. In the other case it was.

**Mr. McWhinney:** Would you have been prepared to offer your advice on a continuing basis, if it had been legally allowed or had been asked for?

**Mr. Hamel:** Yes, I would. This is the kind of responsibility I would accept, perhaps not gladly. As I said, knowing I would be expected to do that, we would have established some way of making sure of judging the work of the various commissioners.

**Mr. McWhinney:** Do you agree that under existing law there is nothing preventing the person in your post from being consulted by the Speaker, that there's absolutely nothing barring the Speaker from making the consultations?

**Mr. Hamel:** That is correct.

**Mr. McWhinney:** To your knowledge, did the Speakers consult with anybody in terms of making the appointments? If so, with whom?

**Mr. Hermanson:** Monsieur le président, j'ai commis une erreur. J'ai dit «prédecesseur» tout à l'heure. J'aurais dû dire «successeur». Je le signale pour le compte rendu.

**Le président:** Monsieur McWhinney.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Monsieur Hamel, j'aimerais revenir à l'époque où vous étiez directeur général. Vous avez été appelé à travailler avec deux présidents de la Chambre, je pense, Mme Sauvé et M. John Fraser. C'est bien cela?

**Mr. Hamel:** J'ai travaillé avec M. Lamoureux, M. Jerome, Mme Sauvé, M. Francis et M. Fraser.

**Mr. McWhinney:** Avez-vous été consulté par les présidents de la Chambre au sujet des personnes nommées aux commissions?

**Mr. Hamel:** Non. Il m'est simplement arrivé de fournir volontairement au président la liste des personnes qui avaient déjà travaillé au sein de ces commissions.

**Mr. McWhinney:** Faisiez-vous une évaluation de leur rendement ou présentiez-vous des recommandations? Classiez-vous les noms selon la qualité du travail?

**Mr. Hamel:** Non. Pour être parfaitement franc, je l'ai peut-être fait une fois ou deux.

**Mr. McWhinney:** Sans vouloir être indiscret, puis-je savoir si votre recommandation a été suivie?

**Mr. Hamel:** Dans un cas oui, mais pas dans l'autre.

**Mr. McWhinney:** Auriez-vous été prêt à faire des recommandations de façon régulière, si vous aviez pu le faire légalement ou si on vous l'avait demandé?

**Mr. Hamel:** Oui. J'aurais accepté cette responsabilité, pas nécessairement de gaieté de cœur. Comme je l'ai indiqué, pour nous préparer à ce genre de choses, nous aurions établi un système d'évaluation quelconque pour juger du travail des commissaires.

**Mr. McWhinney:** Vous êtes d'accord pour dire qu'en vertu de la loi actuelle, la personne qui occupe votre poste peut être consultée par le président de la Chambre, qu'elle n'est soumise à aucune restriction à cet égard?

**Mr. Hamel:** C'est juste.

**Mr. McWhinney:** A votre connaissance, les divers présidents de la Chambre ont-ils consulté qui que ce soit en vue de telles nominations? Dans l'affirmative, qui?

## [Text]

**Mr. Hamel:** I don't have any direct knowledge. As happened in those days on the Hill, there was hearsay, but I don't think I can answer that.

**Mr. McWhinney:** I think in answer to Mr. Langlois you raised the issue of necessary independence from Parliament. Do you think there might also be a possibility of a necessary independence from the Speaker and his or her anonymous advisers?

**Mr. Hamel:** If the Speaker is to make the appointments, of course he is free to seek his advice, and hopefully he will seek his advice from the right sources.

Since we are on this, I was on the Speaker's staff when the 1963 act was adopted. I mentioned that the impasse was resolved when it was suggested that the other two members be appointed by the Speaker. Quite clearly, for the government party and for the opposition, they hoped and probably felt that the Speaker would not dare make an appointment without consulting them. For the other two parties, it was an elegant way of getting out of the impasse.

As it turned out in that particular case, Mr. MacNaughton, who was the Speaker, decided to make his own appointments and made sure he would select people who, because of their prestige and their knowledge and so on, could not be criticized.

First of all, you tried to get either the chief electoral officer or the clerk of each province. Then you went to the academic world for the third member. As a result we had, for instance in Saskatchewan, Norman Ward, who served on at least two, if not three, commissions. I think it was very good because the system was new. It was one way of making sure it would work, and it worked very well.

• 1105

**Mr. McWhinney:** You, of course, understand that professors have been known to have political preferences on policy positions, even when they haven't written on a subject.

**Mr. Hamel:** Yes, but on the other hand, when they have to perform a certain function I think they can ignore their own persuasion or preferences and do an honest and fair job.

**Mr. McWhinney:** Could we go part of the way to Mr. Langlois's position by having a tabling of the nominations by the Speaker submitted to the House, tabled in the House, or even submitted to the House for ratification? In your view, would that be incompatible with the independence of the commissioners?

**Mr. Hamel:** I don't think so. If it is for ratification, I feel a bit more uneasy about it, but at the moment the list is published in the *Canada Gazette*.

I am sorry?

**Mr. McWhinney:** After the process is completed.

**Mr. Hamel:** No, before. As you know, the appointments—and maybe the term "appointment" is not accurate here—the Chief Justice makes the appointment, the Speaker makes the two other appointments, and then the Governor in Council issues an Order in Council making the appointments official. This is published in the *Canada Gazette* and is widely available. The only thing you add is that it would be tabled in the House. Orders in Council are available to members and to the House,

## [Translation]

**M. Hamel:** Je n'en ai pas eu directement connaissance. Il y avait évidemment des ouï-dire sur la Colline, mais je ne peux pas répondre pour moi.

**M. McWhinney:** Je pense qu'en réponse à une question de M. Langlois, vous avez parlé du degré d'indépendance nécessaire vis-à-vis du Parlement. Ne croyez-vous pas que la même indépendance devrait s'exercer vis-à-vis du président de la Chambre et de ses conseillers anonymes?

**M. Hamel:** Si c'est le président de la Chambre qui doit effectuer les nominations, il est libre de demander conseil à qui il le désire, et il est à espérer qu'il s'adressera aux bonnes sources.

Soit dit en passant, je faisais partie du personnel du président de la Chambre lorsque la loi de 1963 a été adoptée. L'impasse qui est survenue a été résolue, comme je l'ai dit, lorsqu'il a été proposé que les deux autres membres soient nommés par le président de la Chambre. Il est clair que du côté du gouvernement comme du côté de l'opposition, on ne voyait probablement pas comment le président pourrait procéder à des nominations sans les consulter au préalable. Pour les deux autres partis, c'était une façon honorable de sortir de l'impasse.

Il se trouve qu'à l'époque, M. MacNaughton, qui était président, a décidé de choisir des personnes qui, à cause de leur prestige, de leurs connaissances, etc., ne pouvaient pas être critiquées.

Il convenait d'abord de faire appel aux directeurs généraux des élections ou aux greffiers des provinces. Ensuite, un universitaire pouvait agir comme troisième membre. Ainsi, M. Norman Ward, en Saskatchewan, a servi au sein d'au moins deux commissions, sinon trois. Il s'agissait d'un nouveau système. Il fallait qu'il fonctionne bien et il a bien fonctionné.

**M. McWhinney:** Comme vous le savez, il est déjà arrivé que des professeurs d'université démontrent des préférences pour certaines politiques, même s'ils n'avaient pas écrit sur le sujet.

**M. Hamel:** Oui, mais lorsqu'ils sont appelés à un poste quelconque, ils peuvent mettre leurs convictions ou préférences de côté et faire un travail parfaitement honorable.

**M. McWhinney:** Ne pourrions-nous pas accepter en partie la position de M. Langlois en demandant que les nominations du président de la chambre soient déposées ou soumises à la Chambre en vue de leur ratification? À votre avis, une telle mesure nuirait-elle à l'indépendance dont doivent jouir les commissaires?

**M. Hamel:** Je ne crois pas. Pour la ratification, je suis un peu plus hésitant. Actuellement, la liste est publiée dans *La Gazette du Canada*.

Je vous demande pardon?

**M. McWhinney:** Une fois que le processus est arrivé à terme.

**M. Hamel:** Non, pendant le processus. Comme vous le savez, les nominations s'effectuent de cette façon—je ne sais pas si nous pouvons vraiment parler de «nominations» ici—le juge en chef en effectue une, le président de la Chambre effectue les deux autres et le gouverneur en conseil déclare les nominations officielles par décret. Ces nominations sont publiées dans *La Gazette du Canada* et annoncées partout. Vous souhaiteriez que ces nominations soient déposées à la Chambre.

## [Texte]

but in that case the only thing that troubles me a little bit is this ratification by the House.

**Mr. McWhinney:** If there was tabling and then a time lag before the Order in Council, there would be at least some opportunity for public discussion.

**Mr. Hamel:** I wouldn't have too many reservations about members giving their opinions or telling the Speaker what they think of the appointments. I'm not so comfortable with possible debate on those appointments.

**Mr. McWhinney:** On those or other appointments?

**Mr. Hamel:** Yes.

**Mr. McWhinney:** Let me ask you about the *règles de bases*, or ground rules, to which you referred. You suggested, and I think other witnesses have also, the desirability of at least having some sort of discussion or some sort of guidance to individual commissions as to common principles. Did you meet with any of the electoral commissions during your period in office?

**Mr. Hamel:** I made it a point to meet with the chairman.

**Mr. McWhinney:** Who is the judge always?

**Mr. Hamel:** That is correct, but not with the other members. Usually there was also a question of time, because usually the Chief Justices are pretty quick in making their appointments, although in some cases the appointment had to be made by the Chief Justice of the Supreme Court.

I made it a point, at least the last time, to invite them to meet with us. As I said in my opening remarks, my purpose was twofold.

The law does not give the chief electoral officer any active role, yet if his staff doesn't do certain things the commission will have a very hard time meeting its deadline. My purpose was to make them aware of the kind of assistance we could provide them, and also to establish a kind of *modus operandi* between the commissions and my office, serving as liaison between the commissions, the House of Commons, the Printing Bureau, etc.

My second purpose last time was to try to see whether it would be possible for the commissions among themselves, for the chairmen among themselves, to establish some common rules or some common approach to their work, to discuss how they would interpret some new terms in the legislation or terms that had already been there, such as community of interests. As I pointed out, I was a little disappointed because the chairman indicated to me that they preferred to act as in the past and therefore be completely on their own.

• 1110

**Mr. McWhinney:** Do you know if any of the individual commissioners asked to meet with you?

**Mr. Hamel:** No, none.

**Mr. McWhinney:** How would you extract these *règles de bases*? Some are set out in the law itself, but they are antinomies. In certain senses they are conflicting and there is obviously a choice to be made between them. How would you go about that in meeting with the commissions? If you were to meet with them, where would you get the striking of the balance in terms of these competing principles or antimonies?

## [Traduction]

Les décrets du conseil sont connus des députés et de la Chambre. Ce sur quoi j'hésite, c'est sur la possibilité que la Chambre ait à ratifier les nominations.

**M. McWhinney:** S'il était prévu un certain délai entre le dépôt à la Chambre et le décret du conseil, la population aurait l'occasion d'en discuter.

**M. Hamel:** Je ne verrais rien de mal à ce que les députés fassent connaître leur opinion et indiquent au président de la chambre ce qu'ils pensent des nominations. Je ne verrais pas du même oeil un débat possible sur ces nominations.

**M. McWhinney:** Celles-ci ou d'autres?

**M. Hamel:** Oui.

**M. McWhinney:** Je reviens aux règles de base dont vous avez parlé. Selon vous et d'autres témoins, un certain nombre de principes d'application générale devraient au moins être discutés avec les commissions ou leur être proposés. Avez-vous rencontré des commissions de délimitation des circonscriptions électorales au cours de votre mandat?

**M. Hamel:** Je me suis toujours fait un devoir de rencontrer le président.

**M. McWhinney:** Qui est toujours le juge?

**M. Hamel:** Oui, mais pas les autres membres. C'était également une question de temps. Habituellement, les juges en chef procédaient rapidement à leurs nominations. Dans certains cas, la nomination devait être effectuée par le juge en chef de la Cour suprême.

J'ai pris soin, du moins la dernière fois, de les inviter à venir nous rencontrer. Comme je l'ai dit plus tôt, mon but était double.

La loi ne permet pas au directeur général des élections de jouer un rôle actif, mais si son personnel ne prend pas un certain nombre de mesures, la commission pourrait avoir beaucoup de mal à respecter le délai prévu. Mon but était de leur indiquer quelle aide nous étions en mesure de leur fournir et d'établir une sorte de *modus operandi* entre les commissions et mon bureau, de faire le lien entre les commissions, la Chambre des communes, l'imprimerie, etc.

La dernière fois, je voulais également voir s'il était possible que les commissions ou les présidents s'entendent entre eux sur un certain nombre de règles ou d'approche commune dans leur travail, discutent entre eux de la façon d'interpréter les termes nouveaux dans la loi ou les termes existants, comme communauté d'intérêts. Comme je l'ai dit, j'étais un peu déçu parce que le président m'a dit qu'il préférait faire comme par le passé et agir donc de façon indépendante.

**Mr. McWhinney:** Savez-vous si l'un ou l'autre des commissaires a demandé à vous rencontrer?

**M. Hamel:** Non, aucun d'eux n'a demandé à me rencontrer.

**M. McWhinney:** Comment définiriez-vous ces règles de base? Certaines sont énoncées dans la loi comme telle, mais elles sont antinomiques. Elles sont parfois contradictoires, et il faut donc faire un choix. Quelle démarche suivriez-vous dans les discussions avec les commissions? Si vous deviez en discuter avec elles, comment feriez-vous pour en arriver à un juste milieu avec ces principes contradictoires ou ces antinomies?

[Text]

[Translation]

**Mr. Hamel:** Considering the role of the CEO under the present legislation, I never would have dared meet with the commission for fear that it would have been interpreted as trying to get involved in their work and holding their hands in drawing the lines.

If the chief electoral officer is given additional powers, particularly to prepare basic rules and guidelines, he would probably have a very good reason, and I think it might be advantageous for him to meet not only with the chairman, but also with the whole commission so that everybody would be on the same wavelength.

Fortunately, the commissions generally seem to have worked quite well. I think we had only one case of a minority report last time, and it was concerning a separate seat for Labrador, for the Newfoundland commission. We had one case where the representation commissioner so strongly disagreed with the approach of the commission that he refused to attend any meetings and refused to sign the report. Otherwise, the commissions seem to have worked quite well.

As I said, if Parliament were to give the chief electoral officer a much more active role, he might find it necessary, or very useful at least, to meet with all the commissions.

**Mr. McWhinney:** Would it help the commissions and the incumbent of your office to have principles of this sort set out in the Constitution itself, or more explicitly in legislation, as is the practice in many other countries? Do you think that might be an advantage?

**Mr. Hamel:** In the Constitution, I don't know. We view our constitution a bit differently from the basic law of Germany, for instance. There are a number of things we would never think of putting in our constitution, particularly with respect to political parties and so on.

I would rather see this in the legislation itself. As I said, the only problem with the legislation... you have one example here. A piece of legislation that was established in 1963 and received only cosmetic changes in the meantime was never reviewed fundamentally, as it is now. Maybe I wouldn't say this if I were still in office, but I don't see anything wrong. It might be the best way because it is much more flexible to give some powers to the chief electoral officer and, since the chief electoral officer is a servant of the House, ensure that whatever rules or guidelines he issues will be subject to review and possible approval by the House.

**M. Hamel:** Étant donné le rôle qui incombe au directeur général des élections aux termes de la loi actuelle, je n'aurais jamais osé rencontrer la commission, de crainte d'être accusé de vouloir m'ingérer dans son travail et lui montrer où tracer les limites des circonscriptions.

Si de nouveaux pouvoirs lui étaient conférés, notamment pour ce qui est de rédiger des règles de base et des lignes directrices, le directeur général des élections aurait sans doute de bonnes raisons—et ce pourrait être à son avantage—de rencontrer non seulement le président, mais tous les commissaires, pour que tout le monde soit sur la même longueur d'onde.

Heureusement, les commissions semblent fonctionner très bien. Lors de la dernière révision, je crois qu'un seul rapport minoritaire a été déposé; c'est la commission de Terre-Neuve qui ne s'entendait pas sur la création d'un siège distinct pour le Labrador. Il est également arrivé une fois que le commissaire à la représentation s'oppose si farouchement à l'approche de la commission qu'il a refusé d'assister aux réunions et de signer le rapport. Exception faite de ces deux cas, les commissions semblent fonctionner très bien.

Comme je l'ai dit, si le Parlement décidait de lui confier un rôle beaucoup plus actif, le directeur général des élections jugerait peut-être nécessaire, ou à tout le moins très utile, de rencontrer toutes les commissions.

**M. McWhinney:** Les commissions et le titulaire de votre charge auraient-ils intérêt à ce que des principes de ce genre soient énoncés dans le texte de la Constitution, ou plus précisément dans la loi, comme cela se fait dans bien d'autres pays? Croyez-vous qu'il pourrait être avantageux de procéder ainsi?

**Mr. Hamel:** Pour ce qui est de la Constitution, je ne sais pas. L'idée que nous nous faisons de notre Constitution est un peu différente de celle, par exemple, que les Allemands ont de leur loi fondamentale. Il y a un certain nombre de choses que nous ne songerions même pas à mettre dans notre Constitution, notamment en ce qui concerne les partis politiques.

Je préférerais que ces principes soient énoncés dans la loi. Comme je l'ai dit, le seul problème que cela pose... vous en avez un exemple ici. La loi que vous étudiez remonte à 1963, et seuls des changements d'ordre cosmétique y ont été apportés depuis. Elle n'a jamais fait l'objet d'un examen approfondi, comme celui auquel vous vous livrez maintenant. Je n'y vois aucun inconvénient, mais ce n'est pas ce que je dirais si j'étais toujours directeur général des élections. C'est peut-être la meilleure façon de faire, car conférer des pouvoirs au directeur général des élections et faire en sorte que, puisque le directeur général des élections est un serviteur de la Chambre, les règles ou les lignes directrices qu'il émet soient soumises à l'examen et à l'éventuelle approbation de la Chambre, cela donne beaucoup plus de souplesse.

• 1115

**Mr. McWhinney:** Do you agree the present law is quite skeletal in terms of the advice it gives the commissions and the commissioners?

**Mr. Hamel:** You are quite right.

**M. McWhinney:** Êtes-vous d'accord pour dire que la loi actuelle est très laconique pour ce qui est de donner des conseils aux commissions et aux commissaires?

**M. Hamel:** Vous avez tout à fait raison.

**[Texte]**

**Mr. McWhinney:** I have one last question, which perhaps relates to what we have just been talking about. You cited the 1963 changes and mentioned they were based on Australia. You also cited points of similarity with Canada such as a sparse population and a large geographical expanse. You would agree, and I think Mr. Langlois brought this up in his evidence, that there are other major points of difference between 1963 Australia and 1994 Canada. It was not then, of course, a multicultural society, and Australia in that period didn't have the community-of-communities conception of citizenship that we have.

Do you think there might be other contemporary, more interesting models, such as in the European Community or even the United States, which might be more relevant to the Canadian experience?

**Mr. Hamel:** I don't think so. I'm not sure the European Community is far advanced. It's still being developed. Furthermore it has a unicameral, not bicameral, kind of Parliament.

The U.S., as I said, is quite different. It has the British tradition in a way, but at the same time it has evolved in a completely different direction. The major difference is that they do not have the same question of the two founding groups. They have ten times our population over a smaller area, so comparisons are very, very difficult to make.

In terms of whether we accept the sociological aspect, Australia is probably the closer model. I see Professor Courtney here, who is an expert on Australia. I am sure he could enlighten the committee on this.

**Mr. McWhinney:** But would you agree that the antinomy in Australia in that particular period is the urban-rural antinomy, and none of the antinomies, for example, that my colleague Mr. McTeague has in his constituency?

**Mr. Hamel:** I don't know. I'm not sure I can answer that question.

**The Chairman:** Mr. McTeague.

**M. McTeague (Ontario):** Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Hamel, il y a quelques députés, ici, qui ont fait référence à ma circonscription d'Ontario. C'est l'une des circonscriptions qui se situent aux environs de Toronto. Ma question se rapproche un peu de l'échange que vous avez eu avec mon collègue du Parti réformiste à propos de votre opinion de la révision des circonscriptions.

In my situation there are well over 200,000 people in my riding. Ten years ago there was less than half of that.

I am wondering if you have given any thought or perhaps could put comment toward a process that might look ahead and be able to extrapolate what the potential size of a riding might be, rather than simply making a decision based on a census that

**[Traduction]**

**M. McWhinney:** J'ai une dernière question, qui est peut-être liée à ce dont nous venons de discuter. Vous avez parlé des modifications de 1963 et vous avez dit qu'elles s'inspiraient du modèle australien. Vous avez aussi évoqué les similitudes entre le Canada et l'Australie, deux pays immenses et peu peuplés. Vous conviendrez toutefois—and je crois que M. Langlois en a parlé dans son témoignage—that il y a aussi des différences importantes qui distinguent l'Australie de 1963 et le Canada de 1994. La société, à l'époque, n'était pas multiculturelle, et l'Australie n'avait pas non plus à l'époque cette vision que nous avons de la citoyenneté comme étant une communauté de communautés.

Pensez-vous que nous pourrions trouver des modèles contemporains plus intéressants, comme dans la Communauté européenne, ou même aux États-Unis, qui se rapprocheraient davantage de l'expérience canadienne?

**M. Hamel:** Je ne le crois pas. Je ne suis pas sûr que la Communauté européenne soit bien avancée à cet égard. Elle est toujours en cours d'élaboration. En outre, son Parlement est, non pas bicaméral, mais unicaméral.

Quant aux États-Unis, les différences, comme je l'ai dit, sont énormes. D'une certaine façon, les États-Unis se sont inspirés de la tradition britannique, mais ils ont en même temps évolué dans un tout autre sens. La principale différence est que la question des deux groupes fondateurs ne se pose pas là-bas. Comme les États-Unis ont une population dix fois supérieure à la nôtre répartie sur un territoire plus petit, il est très, très difficile d'établir des comparaisons.

Pour ce qui est de savoir si nous acceptons l'aspect sociologique, c'est sans doute le modèle australien qui se rapproche le plus de l'expérience canadienne. Je vois ici le professeur Courtney, qui est un spécialiste de l'Australie. Je suis sûr qu'il pourrait éclairer le comité sur cette question.

**M. McWhinney:** Mais seriez-vous d'accord pour dire que l'antinomie qui existait à l'époque en Australie était celle qui distinguait les zones urbaines des zones rurales, et que l'on n'y retrouvait aucune des antinomies que l'on retrouve, par exemple, dans la circonscription de mon collègue, M. McTeague?

**M. Hamel:** Je ne sais pas. Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur McTeague.

**M. McTeague (Ontario):** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Hamel, a number of members here today have made reference to my Ontario riding. It is one of the ridings found in the greater Toronto area. My question is somewhat related to the discussion you had with my colleague from the Reform Party concerning your views on the readjustment of electoral boundaries.

Pour ma part, je représente une circonscription qui compte bien au-delà de 200 000 habitants. Il y a dix ans, il y avait moins de la moitié de ce nombre.

Je me demande si vous avez envisagé cette possibilité ou si vous seriez en mesure de nous dire ce que vous pensez de l'adoption d'un processus qui nous permettrait de faire des projections et d'essayer de déterminer, par extrapolation, quelle

[Text]

may have taken place some years before, as is currently done. The problem, as in my community, is that it is nothing less than a living hell. It does not respond very adequately to the needs of representation by population.

[Translation]

pourrait être l'importance démographique d'une circonscription donnée, au lieu que l'on se fonde uniquement sur les données d'un recensement qui a peut-être eu lieu plusieurs années auparavant, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Dans une circonscription comme la mienne, c'est la galère. Le processus actuel ne répond pas très bien aux besoins de la représentation en fonction de la population.

**Mr. Hamel:** If you look at the text of the 1963 legislation, one factor the commissions had to take into account was the relative growth of the population. I was going to say "unfortunately", but this was dropped from the legislation a few years ago. From what I can see, the commissions can still consider this a factor, but they are under no obligation to do it.

It seems to me that in order to avoid the kind of situation we are facing now, particularly around Toronto or even Montreal, although I think Toronto is a more serious case, it might be wise to consider reviving this relative growth as a factor the commission should take into account.

**M. Hamel:** Si vous vous reportez au texte de la loi de 1963, vous constaterez que les commissions devaient notamment tenir compte de la croissance démographique relative. Je serais tenté de dire «malheureusement», mais cette disposition a été supprimée de la loi il y a quelques années. Je crois que les commissions peuvent toujours prendre ce facteur en compte, mais elles ne sont nullement tenues de le faire.

Il me semble que, pour éviter les situations du genre de celle que nous connaissons à l'heure actuelle, notamment dans les environs de Toronto, voire de Montréal, bien que le cas de Toronto soit beaucoup plus grave, il y aurait peut-être lieu d'envisager de rétablir la croissance démographique relative comme facteur qui doit être pris en compte par les commissions.

• 1120

It is not always easy, although Statistics Canada has usually been fairly good at predicting the trend, perhaps not over ten years, but over a four- or five-year period. It would certainly reduce these extreme variations we find in a metropolitan area.

Ce n'est pas toujours facile, bien que les projections de Statistique Canada aient généralement été assez bonnes, peut-être pas sur dix ans, mais sur quatre ou cinq ans. En tout cas, cela nous permettrait d'atténuer les variations extrêmes que l'on retrouve dans les régions métropolitaines.

We were talking earlier of the disparity between eastern and western Canada. That's serious, but to me it's even more serious when that disparity is in the same area, within a few kilometres.

Nous parlions tout à l'heure de la disparité entre l'Est et l'Ouest du Canada. Sans vouloir minimiser cette disparité, j'estime que celle que l'on retrouve à l'intérieur d'une même région, entre deux circonscriptions éloignées l'une de l'autre de quelques kilomètres à peine, est encore plus grave.

**Mr. McTeague:** I'm glad you mentioned that, because I have a phenomenon—and I certainly don't want to make this sound in any way parochial—where my riding has well over 200,000 and the neighbouring riding, which is literally minutes away, has less than 85,000. Certainly if some consideration had been given to where the populations were, there might have been a better distribution of the seats. As it stands, there is now a consideration of dividing the riding, as I think many other ridings across Canada are being divided, on a very arbitrary basis to satisfy a certain numerical expediency. This leads into my second question.

**M. McTeague:** Je suis heureux que vous en parliez, car c'est un phénomène que je connais bien—and ce n'est certainement pas mon intention de prêcher pour ma paroisse—en effet, ma circonscription à moi compte bien au-delà de 200 000 habitants, alors que la circonscription voisine, qui n'en est littéralement éloignée que de quelques minutes, compte moins de 85 000 habitants. Chose certaine, si l'on avait tenu compte de l'importance démographique, on aurait peut-être obtenu une meilleure répartition des sièges. On songe maintenant à scinder ma circonscription, comme bien d'autres circonscriptions canadiennes, selon une formule très arbitraire destinée à satisfaire à des critères numériques. Cela m'amène à ma seconde question.

I'd like to get some comments from you on that, because you talked about communities of interest. We all talked about it here, but nobody is really talking about keeping intact the pre-eminence and importance of a community, a town or a village. I have a situation in Ajax, Ontario, a town that's been around for a long time, which will be split right in half on a very arbitrary basis.

Je voudrais savoir ce que vous en pensez, puisque vous avez parlé de communautés d'intérêts. Nous en avons tous parlé ici, mais personne ne semble se soucier vraiment de garder intactes la prééminence et l'importance d'une localité, d'une ville ou d'un village donné. Je compte dans ma circonscription d'Ontario la ville d'Ajax, qui existe depuis longtemps et qui sera scindée en deux de façon très arbitraire.

## [Texte]

**Mr. Hamel:** If population is the primary factor in establishing the boundary—in other words, if, as it was before 1985, the commissions have to stick as closely as possible to the quotient—it's almost unavoidable that you will find fairly large groups that will have to be split. In 1985 it was a little bit softened by saying "as far as practicable", but it still remains that the population is the primary factor.

I believe in Australia the royal commission suggested community of interest be the primary factor and the main guide, and of course you had to operate between a certain tolerance. The research of the commission, which I don't think I'm very qualified to discuss, but I think I can at least mention it, has demonstrated that generally speaking you can respect community of interest within even a 15% tolerance if the work is properly done.

This may be digressing a little bit, but what makes a situation like yours even more difficult is often that those very large ridings have a voting population that is a very high percentage of the total population, as compared to some other smaller ridings maybe in the core of the city, where the percentage of the voting population vis-à-vis the total population is much lower. I remember one riding in downtown Toronto at one time where the voting population—I don't mean those voting, but those who were Canadian citizens, of age and so on—was less than 35% of the total population. But if you go into the suburbs or outside the core of the city, you may end up with a voting population of 70%, 75% or 80%. When someone looks at the results of an election it is even more disturbing, because here is a member who is elected by a number of votes even less than the majority of the plurality of the candidate in the riding just a few miles north.

## [Traduction]

**M. Hamel:** Si le chiffre de la population est le facteur déterminant pour l'établissement des limites électorales—autrement dit, si, comme c'était le cas avant 1985, les commissions doivent s'en tenir autant que possible au quotient—it devient presque inévitable que certains groupes assez importants soient scindés. En 1985, on en a quelque peu atténué l'importance en précisant que cela devait se faire dans la mesure du possible, mais le chiffre de la population n'en demeure pas moins le facteur primordial.

Je crois que la commission royale qui a enquêté sur la question en Australie a recommandé que la communauté d'intérêts soit la principale considération et le facteur déterminant, en supposant bien entendu une certaine marge de tolérance. Les recherches de la commission, que je n'estime pas être en mesure de commenter, mais que je peux à tout le moins mentionner, ont démontré qu'il est généralement possible, à condition que le travail soit bien fait, de respecter le principe de la communauté d'intérêts même avec une marge de tolérance de 15 p. 100.

Je digresse peut-être un petit peu, mais ce qui, bien souvent, rend la situation encore plus difficile pour les très grandes circonscriptions comme la vôtre, c'est que l'électoralat y représente parfois un très fort pourcentage de la population totale, comparativement à des circonscriptions plus petites du centre-ville, où le pourcentage d'électeurs par rapport à la population totale est beaucoup plus faible. Je me souviens d'une circonscription particulière du centre-ville de Toronto où, à une certaine époque, les électeurs—j'entends par là non pas ceux qui exercent leur droit de vote, mais ceux qui sont citoyens canadiens et qui satisfont au critère de l'âge et aux autres critères—représentaient moins de 35 p. 100 de la population totale. Dans les banlieues, toutefois, ou dès que l'on sort des limites du centre-ville, la proportion d'électeurs atteint parfois 70 p. 100, 75 p. 100 ou 80 p. 100. Il peut être encore plus troublant d'examiner les résultats des élections quand on se rend compte que tel député a été élu par un nombre de voix qui n'atteignait même pas la marge dont bénéficiait le candidat élu dans la circonscription qui se trouve à quelques milles au nord de la sienne.

• 1125

**The Chairman:** Mr. Hamel, I think we have had a thorough airing of the issues this morning. I appreciate the expertise you bring to this and I am sure the committee members have enjoyed it. I allowed the questioning to go on almost 30 minutes longer because of your extensive experience and because we did not know which members wanted to ask questions at the outset. As you went on, people got more interested in a lot of other things, so it brought more out of the woodwork.

Thank you for taking the time to appear before the committee. We much appreciate the insight you brought to us.

**Mr. Hamel:** Thank you for inviting me.

**Le président:** Monsieur Hamel, je crois que vous nous avez permis ce matin d'examiner à fond les questions qui se posent. Je vous suis reconnaissant de nous avoir fait bénéficier du fruit de votre expérience, et je suis sûr que les membres du comité ont trouvé la discussion très informative. J'ai permis que la période de questions se poursuive pendant presque 30 minutes de plus que ce qui était prévu à cause de votre longue expérience et parce que nous n'avions pas au départ la liste complète des membres qui voudraient vous poser des questions. Les réponses que vous avez données ont suscité beaucoup d'intérêt, de sorte que bien d'autres questions sont venues à l'esprit des membres du comité.

Merci d'avoir pris le temps de comparaître devant notre comité. Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir aidés à mieux comprendre les questions qui se posent.

**M. Hamel:** Je vous remercie de m'avoir invité.

[Text]

**The Chairman:** Our next witness is Professor Jennifer Smith from the Department of Political Science at Dalhousie University. We are looking forward to hearing Ms Smith's evidence. A brief summary of what she's going to say has been circulated to members. It's a short two pages, and if members wish to refer to that when asking questions, I am sure Professor Smith would find it helpful.

Professor Smith, do you wish to lead off with a brief talk? It's up to you.

**Professor Jennifer Smith (Department of Political Science, Dalhousie University):** Thank you for inviting me here today. I am happy to take questions. I provided those brief notes in response to the three questions the committee is dealing with. I am quite happy to waive my remarks and answer questions based on those comments. I know you are running a little behind.

**The Chairman:** We're running a little behind but I don't think it's critical.

I would like to ask a question while others think of questions they would like to ask. In your proposal you recommend the royal commission's proposal on the number of seats in the House. That would result in a more substantial increase than is currently allowed in the legislation. I think we go to 301 or 302 under the current legislation, and the royal commission is significantly more than that. Obviously you are not concerned about a substantial increase in the number of MPs in the House of Commons, a concern that was expressed by some members in the debate on Bill C-18. Why not?

**Prof. Smith:** I am concerned about that, and I assume the committee is concerned about that. That is why you are looking at the idea of the cap.

As I understand it, the cap presents you with a problem. It would exacerbate the disparity between the Atlantic provinces, whose populations are relatively stable, and provinces like B.C. and Alberta with growing populations.

Given that problem with the cap on the one hand, and the suggestion that no one wants to see a substantial increase in seats in the House of Commons. . . I tested that idea by asking a few friends before I left, and they were all aghast at the idea that there might be a substantial increase.

I think the royal commission recommendation is worth consideration because it would mean only a marginal increase in the number of seats. In this recommendation they suggest that Parliament return to the original formula, which assigns Quebec a particular number of seats and then uses that to obtain the quotient and works from there. They seem to find, on the basis of their mathematics, that it might lead to only a marginal increase of seats, on the one hand, but at the same time go

[Translation]

**Le président:** Le témoin suivant est le professeur Jennifer Smith, du département des sciences politiques de l'Université Dalhousie. Nous sommes impatients d'entendre le témoignage de M<sup>me</sup> Smith. Les membres du comité ont reçu copie d'un court résumé de son exposé. Le document ne fait que deux pages, et je suis sûr que le professeur Smith vous serait reconnaissante de vous en inspirer pour lui poser des questions.

Madame le professeur Smith, voulez-vous nous faire d'abord un court exposé? Je m'en remets à vous.

**Mme Jennifer Smith (département des sciences politiques, Université Dalhousie):** Merci de m'avoir invitée à comparaître devant vous aujourd'hui. Je serai heureuse de répondre à vos questions. Dans le court document que vous avez entre les mains, j'ai cherché à répondre aux trois questions qu'examine le comité. Je renonce volontiers à vous faire des remarques liminaires, et je me contenterai de répondre aux questions que vous voudrez me poser au sujet des observations que je fais dans ce document. Je sais que vous avez un peu de retard.

**Le président:** Nous avons effectivement un peu de retard, mais je ne crois pas que ce soit critique.

J'ai une question à vous poser pendant que les autres réfléchissent à celles qu'ils voudraient vous poser. Dans votre document, vous recommandez que la proposition de la commission royale sur le nombre de sièges à la Chambre des communes soit retenue. Le nombre de sièges serait ainsi accru de beaucoup plus que ce qui est actuellement prévu dans la loi. Selon la loi actuelle, le nombre de sièges passerait à 301 ou 302, si je ne m'abuse, tandis que la commission royale propose de l'augmenter de beaucoup plus. De toute évidence, vous ne vous inquiétez pas des conséquences d'un accroissement considérable du nombre de sièges à la Chambre des communes, contrairement à certains députés qui s'en sont dits préoccupés lors du débat sur le projet de loi C-18. Pourquoi ne vous en inquiétez-vous pas?

**Mme Smith:** Je m'en inquiète, et je suppose que le comité s'en inquiète aussi. C'est pour cette raison que vous envisagez la possibilité d'imposer une limite supérieure.

Si je comprends bien, l'imposition d'une limite supérieure poserait un problème, en ce sens qu'elle accentuerait la disparité entre les provinces Atlantiques, qui ont une population relativement stable, et des provinces comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, dont la population est en croissance.

Compte tenu de ce problème et de l'hypothèse selon laquelle personne ne souhaite un accroissement considérable du nombre de sièges à la Chambre des communes. . . C'est une hypothèse que j'ai d'ailleurs vérifiée en posant la question à quelques amis avant de venir ici; ils étaient tous consternés de penser que le nombre de sièges pourrait augmenter de façon considérable.

La recommandation de la commission royale mérite d'être examinée, parce qu'elle n'entraînerait qu'un accroissement minime du nombre de sièges. La commission recommande au Parlement de revenir à la formule initiale, qui attribue au Québec un nombre de sièges donné et qui fixe le quotient en conséquence. Il semble que d'après ces calculs le retour à cette formule n'entraînerait qu'un accroissement marginal du nombre de sièges, en même temps qu'il permettrait de résoudre en

**[Texte]**

some distance to solving this problem that you have with provinces protected by the senatorial floor rule on the other hand, versus provinces with growing populations being restricted.

**[Traduction]**

• 1130

I didn't look at their mathematics; I'm just looking at their proposal in volume I. It just seemed a way of nicely trying to get at those two problems at the same time. That's the main reason I thought you might want to look at that.

I looked at the minutes of your meeting with Jean-Pierre Kingsley. I noticed that Mr. Kingsley put forward several scenarios in which he too was working around this problem. I think as well he mentioned the royal commission proposal.

**Mr. McWhinney:** Professor Smith, I was particularly taken by several of the points here, point 2(b) on Speaker's choice.

**Prof. Smith:** On the method of selection?

**Mr. McWhinney:** Yes.

**Prof. Smith:** I was trying to just get to the core of it, so I know it's terribly brief.

**Mr. McWhinney:** I particularly like that pregnant last phrase, especially given the way the Speaker is now chosen, because as you know, there's been a complete revolution in the system of selecting Speakers. Mr. Fraser was in effect the first Speaker chosen by the House.

Would you envisage a possible development here that the Speaker might consult with the leaders of the various parties in making the choices, or that he might consult with a committee such as this? Could you see something developing, sort of a custom here, that might reflect this principle you have expressed there?

We have had evidence from Mr. Hamel that he was not consulted, and we know that in the past the Speaker didn't consult the electoral officials. In some senses it was like Lord Elgin's description of the Lord Chancellorship—it was as long as the chancellor's foot. Would you envisage some development of this sort, consultation by the Speaker with parties or consultation with a committee such as this on appointment of commissioners?

**Prof. Smith:** One could well envisage that. If you were to discuss that in a report, I imagine the Speaker would be very interested in it.

Obviously, informally I am making the commonsense assumption that a Speaker does consult, but presumably it's private, informal and so on. You might want to regularize that. One way you have suggested is by discussion with a committee like this. I think as long as the idea of independence is not jeopardized, in other words as long as you don't introduce politics at the level of choice so that it compromises the system, then it is worth considering.

**Mr. McWhinney:** I know Madam Sauvé felt she made a breakthrough when she decided that the two lay members would be from your profession, that they would be academics. I think she got some advice there from outside, and obviously the list of names.

grande partie le problème dû au fait que certaines provinces se trouvent protégées par la règle selon laquelle elles ont droit à un nombre minimum de sénateurs, alors que d'autres se trouvent moins bien représentées au Sénat en raison de leur population grandissante.

• 1130

Je ne me suis pas attardée aux calculs de la commission, mais uniquement à la proposition qu'elle fait au volume 1. J'ai trouvé que c'était une bonne façon de faire d'une pierre deux coups. C'est surtout pour cette raison que je vous la recommande.

J'ai consulté les procès-verbaux de la séance que vous avez eue avec Jean-Pierre Kingsley. M. Kingsley a cherché lui aussi à régler ce problème en présentant plusieurs scénarios. Je crois qu'il a aussi évoqué la proposition de la commission royale.

**M. McWhinney:** Madame Smith, j'ai particulièrement apprécié plusieurs de vos observations, notamment au point 2b) concernant le choix du président de la Chambre.

**Mme Smith:** Concernant le mode de sélection?

**Mr. McWhinney:** Oui.

**Mme Smith:** J'ai essayé de m'en tenir uniquement à l'essentiel; alors je sais que le document que je vous ai présenté est très court.

**Mr. McWhinney:** J'aime tout particulièrement ce dernier bout de phrase, si riche de sens, où vous parlez de la façon dont le Président à la Chambre est choisi maintenant, car, comme vous le savez, le mode de sélection du président a été changé du tout au tout. M. Fraser a été le premier président à être effectivement choisi par la Chambre.

Pensez-vous que le président pourrait consulter les chefs des divers partis, ou encore un comité comme le nôtre, pour choisir les commissaires? Pensez-vous que l'on pourrait en faire en quelque sorte une tradition, conformément au principe que vous énoncez ici?

M. Hamel nous a dit qu'il n'avait pas été consulté, et nous savons que, par le passé, le président n'avait pas l'habitude de consulter les dirigeants d'Élections Canada. Cela me rappelle, à certains égards, Lord Elgin, pour qui la charge de lord chancelier n'était ni plus ni moins que ce qu'il en faisait. Pensez-vous donc que le président pourrait consulter les partis politiques, ou encore un comité comme le nôtre, sur la nomination des commissaires?

**Mme Smith:** Cela pourrait très bien se faire. Si vous en faisiez la suggestion dans un rapport, je suppose que le président se montrerait très intéressé.

Naturellement, je suppose que, comme le veux le bon sens, le président n'arrête pas son choix sans consultations, mais il s'agit vraisemblablement de consultations privées, officieuses, et le reste. Vous voudrez peut-être donner une structure formelle à ce processus de consultation. Vous avez dit que la consultation pourrait se faire avec un comité comme celui-ci. À mon avis, tant que l'impartialité ne s'en trouve pas compromise, autrement dit, tant que le sectarisme politique n'influe pas sur le choix de manière à compromettre l'intégrité du système, l'idée n'est pas sans mérite.

**Mr. McWhinney:** Je sais que Mme Sauvé estimait avoir fait oeuvre de pionnière quand elle a décidé que les deux membres non juristes seraient choisis parmi les membres de votre profession, c'est-à-dire parmi les universitaires. Elle a sûrement obtenu des conseils de l'extérieur, et, bien sûr, une liste de candidats possibles.

[Text]

[Translation]

I ask this question because somebody made a comment to me in relation to judicial appointments the other way. In your knowledge of the academic community, would it inhibit academic people from letting their names go forward if they knew they might be submitted in some public forum, even if there was no formal ratification but was simply a matter of depositing in the House the list of names before the Order in Council appointment was made? Would it worry people that they might be subject to some public discussion in the press?

**Prof. Smith:** I can't really speak for my colleagues on a question like that.

**Mr. McWhinney:** What is your reaction?

**Prof. Smith:** Perhaps in a way that's the introduction of politics, because people will be immediately looking for associations. I'm not sure if that's what you want to do with a process like this. I'm not sure why you would want to do it.

**Mr. McWhinney:** I suppose simply because there is a trend more generally, with discretionary executive council appointments, to submit them to some sort of public process, even if there is no formal power of voter rejection. But at least the first step of consultation informally by the Speaker with the parties or with committees such as this, in your view would present no problems.

**Prof. Smith:** I don't want to go so far as to say that. If you put it bluntly, this is always the business with appointment versus election. Election is always an open process. You could devise a way, I suppose, of forming commissions in quite an open and elective process. That has its advantages, but it has its disadvantages as well. You introduce politics there and then you are back into this independence problem.

If you go the other way, by appointment, the concern on appointment is that it is closed, and people may question it and ask how so-and-so got on this commission and so forth. On the other hand, as in the case of the court, it is the institutional mechanism that you use for independence. So you are kind of caught there. You are suggesting there is some way in between, and I just don't know how that would work.

**Mr. McWhinney:** The other part I thought was extremely valuable was on the last page, 3(c), where you rightly point out that Parliament is now constrained by the charter and what we hope will be an evolving jurisprudence, although compared with the United States, which has about 200 cases, we have one or two, and compared with even Germany, we have just a fraction. Do you think the present electoral law gives adequate criteria to help commissioners in their task? Would it be helpful to have a little more spelled out in legislation, or in the Constitution for that matter, or certainly in jurisprudence?

Je pose la question parce que quelqu'un m'a fait une remarque dans l'autre sens en ce qui concerne les nominations à la magistrature. D'après ce que vous savez du milieu universitaire, croyez-vous que les universitaires hésiteraient à être proposés comme candidats s'ils savaient que leur candidature serait soumise à un droit de regard public, même s'il ne s'agissait pas d'obtenir une ratification officielle, mais uniquement de déposer à la Chambre des communes la liste des candidats avant que la nomination par décret ne soit faite? Cela les inquiéterait-il de savoir qu'ils pourraient faire l'objet de discussions publiques dans les médias?

**Mme Smith:** Je ne peux vraiment pas me prononcer au nom de mes collègues sur une question comme celle-là.

**Mr. McWhinney:** Qu'en pensez-vous vous-même?

**Mme Smith:** On ouvrirait peut-être ainsi la porte à des considérations politiques, puisque l'on cherchera aussitôt à établir des liens. Je ne suis pas sûre que ce soit ce vers quoi doit tendre un processus comme celui-là. Je ne suis pas sûre de savoir pourquoi vous voudriez que l'on procède ainsi.

• 1135

**Mr. McWhinney:** Je suppose que c'est simplement parce que l'usage veut que, de façon générale, les nominations qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du conseil exécutif soient soumises à un processus d'examen public quelconque, même s'il n'existe aucun droit de veto comme tel de la part des électeurs. En tout cas, la première étape du processus, c'est-à-dire les consultations officieuses du président auprès des partis ou de comités comme celui-ci, ne poserait pas de problèmes à votre avis.

**Mme Smith:** Je n'irais pas jusque-là. Si nous voulons regarder les choses bien en face, c'est toujours le problème qui se pose quand les gens sont nommés au lieu d'être élus. Le processus électoral est toujours un processus ouvert. Il y aurait toujours moyen, je suppose, de faire en sorte que le processus de nomination des commissaires soit très ouvert et qu'il s'apparente au processus électoral. J'y vois des avantages, mais aussi des inconvénients. Dès que la politique entre en ligne de compte, on est de nouveau confronté au problème de l'impartialité ou de l'indépendance.

Si par contre on opte pour la nomination, il s'agit d'un processus fermé, de sorte que les gens peuvent en contester le bien-fondé et demander pourquoi un tel a été nommé à telle commission, par exemple. C'est toutefois, comme les tribunaux, un mécanisme institutionnel qui permet de garantir l'indépendance. On est donc pris en quelque sorte entre l'arbre et l'écorce. Vous semblez dire qu'il pourrait y avoir un moyen terme, mais je ne sais pas trop quelle forme il pourrait prendre.

**M. McWhinney:** L'autre observation que j'estime être d'un grand intérêt se trouve à la dernière page; il s'agit du point 3c), où vous dites à juste titre que le pouvoir du Parlement se trouve maintenant limité par la charte et par la jurisprudence qui en découlera vraisemblablement, bien que les décisions soient encore peu nombreuse chez nous, une ou deux seulement, comparativement aux États-Unis, où il y en a déjà eu environ 200, ou encore à l'Allemagne. Croyez-vous que les critères énoncés dans l'actuelle loi électorale aident les commissaires à s'acquitter de leurs tâches? Y aurait-il lieu de les préciser un peu plus dans la loi, ou même dans la Constitution, ou dans la jurisprudence en tout cas?

**[Texte]**

**Prof. Smith:** I have been thinking about this, listening to Mr. Hamel and reading the previous minutes. I am wondering if you could come up with a companion document that was somehow a kind of guidelines document.

The problem with a statute—it is not necessarily a problem—but it is not easy to see the prioritization, so you almost have to read the statute now through Madam Justice McLaughlin's eyes. I think she probably read it correctly, because the opening to section 51 of the Constitution does say proportionate representation, and all commissioners are very aware of that. So they tend to give priority for that reason, and she did too.

The statute, of course, talks about rep by pop and then lists a whole set of reasons for modifying that. Those reasons are all aspects of community interests and they go... geography, tradition, the sociological kind of notion of community and so on. They are not prioritized and that is probably all right, but it is not entirely clear how much weight the parliamentarians want the commissions to give those factors. Madam Justice McLaughlin read the rep by pop as primary, and then these others are important reasons for moving away from that in the interest of an effective vote.

I think it's fair to say that the two commissions—well, the second commission I was on, the provincial commission, was in Nova Scotia and began its work just as that decision came out. In Nova Scotia we had the legislative act, the provincial act, on the one hand, and McLaughlin's decision. We read them both together and I think probably commissions are doing that because it is, so far, the authoritative reading of that, at least of the federal act. I think it's also having repercussions for provincial commissions as well. There is a kind of continuity starting to develop there, and as you say, a small but developing jurisprudence.

**Mr. McWhinney:** Do you feel the act establishes priorities clearly, or does it sort of leave it in the air?

**Prof. Smith:** No, it doesn't establish priorities. What it does is lead off with rep by pop and then it simply says we think there are reasons why commissions should move away from that, and it gives a variety of reasons. That's essentially how I read it. But it doesn't prioritize those reasons. It doesn't say geography is more important than community of interest or that existing boundaries are more important than geography and so on. It doesn't do that. So it becomes very much a question of judgment.

**Mr. McWhinney:** It's a somewhat arbitrary judgment, obviously, in the absence of jurisprudence.

**[Traduction]**

**Mme Smith:** C'est une question que je me suis posée après avoir écouté M. Hamel et avoir lu les procès-verbaux de séances antérieures. Je me demande si l'on ne pourrait pas élaborer un document d'accompagnement qui serait en quelque sorte un recueil de lignes directrices.

Le problème qui se pose quand on énonce quelque chose dans une loi—ce n'est pas nécessairement un problème... mais il reste qu'il n'est pas facile d'établir l'ordre de priorité, de sorte que nous sommes presque tenus maintenant d'interpréter la loi dans le même sens que M<sup>me</sup> le juge McLaughlin. À mon avis, son interprétation est sans doute la bonne, puisqu'au début de l'article 51 de la Constitution, le législateur parle bien de représentation proportionnelle et que tous les commissaires en sont très conscients. Ils ont donc tendance à accorder la priorité à cet élément, comme l'a fait le juge McLaughlin.

La loi parle, comme vous le savez, de représentation en fonction de la population, puis elle énumère diverses raisons qui permettent de déroger à cette règle. Ces raisons sont très diverses, allant de la communauté d'intérêts et... on y parle de géographie, de tradition, du caractère sociologique de la collectivité, etc. Le législateur n'établit pas d'ordre de priorité, et il a sans doute raison, mais l'on ne sait pas exactement quel poids il veut que les commissions donnent à ces divers facteurs. M<sup>me</sup> le juge McLaughlin a interprété le principe de la représentation en fonction de la population comme étant primordial, considérant que les autres facteurs étaient présentés comme des raisons importantes de déroger à cette règle pour que le scrutin soit effectivement représentatif.

Il convient de faire remarquer que les deux commissions... en tout cas, la seconde commission, la commission provinciale de la Nouvelle-Écosse, à laquelle j'ai moi-même siégé, a commencé son travail au moment même où cette décision a été rendue. En Nouvelle-Écosse, nous avions la loi en tant que telle, la loi provinciale, d'une part, et, d'autre part, la décision de M<sup>me</sup> le juge McLaughlin. Nous nous sommes inspirés des deux documents, et c'est sans doute ce que font les commissions, car cette décision est celle qui, jusqu'à présent, fait autorité en ce qui concerne à tout le moins l'interprétation de la loi fédérale. Je crois que l'effet se fait aussi sentir sur les commissions provinciales. Il semble y avoir une tendance qui se dessine et, comme vous le dites, une jurisprudence, peu volumineuse il est vrai, mais jurisprudence néanmoins, qui est en cours d'élaboration.

**Mr. McWhinney:** Croyez-vous que la loi établit clairement l'ordre de priorité, ou reste-t-elle plutôt nébuleuse?

**Mme Smith:** Non, elle n'établit pas d'ordre de priorité. Elle commence par parler de la représentation en fonction de la population, puis elle ne fait qu'énumérer les diverses raisons qui permettent aux commissions de déroger à cette règle. C'est mon interprétation. Par contre, ces raisons ne sont pas classées selon un ordre de préséances. La géographie n'a pas la priorité sur la communauté d'intérêts ou les limites existantes, sur la géographie, etc. Non. C'est donc avant tout une question de jugement.

[Text]

[Translation]

**Prof. Smith:** It's not arbitrary in the sense that the reasons are there. If you're going to justify a deviation, a substantial deviation, we'll say, you have a 25% rule, the extraordinary circumstances rule; if you're going to move away from representation by population, you have to link your reason to one of the reasons offered in Parliament statute. You have to do it for important geographical reasons or important boundary reasons or important community-of-interest reasons, as you read those. But those are abstract phrases and they're open to a lot of interpretation. It always becomes a question of judgment.

If Parliament were to say it thinks community-of-interest reasons outweigh geography, that would be quite a change. That would be a new consideration.

**Mr. McWhinney:** In the absence of Parliament making up its mind and indicating priorities, and in the presence really of only one judgment, would it be helpful—in fact, would it become almost constitutionally desirable—for the commissions to spell out in much more precise form the reasons why they have made decisions? The reports are fairly skeletal in terms of potential for judicial review.

**Prof. Smith:** That is quite true. I served on the federal commission in Nova Scotia in 1986–87. Our report was really a description of boundaries. That's what we were expected to do and that's what we did. In the provincial case, obviously we produced the boundaries and the cartography that flows from that, and we wrote a report in which we did in fact justify various decisions along the line that we had made. It's only because of this that I know it is possible to write such a report. It's a consideration.

You would have to specifically change the act, though, if you want to see that kind of report—a substantive report as opposed to a largely technical description of the changes that are being made on a riding-by-riding basis.

**Mr. McWhinney:** There's nothing to stop the commissioners, and particularly ones with the quality and experience many of these commissioners have, from doing it themselves.

**Prof. Smith:** Well, there is—time and money.

**Mr. McWhinney:** Yes, obviously.

**Prof. Smith:** They're usual paid on a per diem basis, so the longer it's stretched out the greater the cost to the taxpayer. Qualitative reports of that kind are always very difficult to write. I almost think you would have to specifically request that if that's what you would like.

**Mr. McWhinney:** Although they're the basis of an effective judicial review unless the judges—

**Prof. Smith:** Yes, I understand that point.

**Mr. McWhinney:** I understand the problems. I also have reservations about the per diem approach to the commissioners. It always seemed to me it should probably be a full-time job.

Thank you very much. We're in a frontier area here where jurisprudence is evolving.

**Mme Smith:** Il n'est pas arbitraire dans la mesure où il se fonde sur ces raisons. Pour justifier une variation, une variation importante, la règle des 25 p. 100, disons, la règle des circonstances extraordinaires, pour justifier le non-respect de la représentation par population, vous devez faire appel aux raisons énumérées dans le statut parlementaire. C'est indispensable chaque fois que les modifications touchent à la géographie, aux limites ou aux communautés d'intérêts, de manière importante. Mais ce sont des concepts abstraits qui se prêtent à toutes sortes d'interprétations. C'est toujours une question de jugement.

Si le Parlement décidait que la communauté d'intérêts doit l'emporter sur la géographie, ce serait une autre affaire. L'optique serait nouvelle.

**M. McWhinney:** Le Parlement ne donnant pas une hiérarchie des priorités et cette décision étant une affaire de jugement, serait-il utile—en fait, serait-il en fin de compte constitutionnellement souhaitable—d'exiger des commissions de donner sous une forme beaucoup plus précise les raisons pour lesquelles elles ont pris ces décisions? Les rapports sont beaucoup trop sommaires pour se prêter à un examen judiciaire éventuel.

**Mme Smith:** C'est tout à fait vrai. J'ai été membre de la commission fédérale de Nouvelle-Écosse en 1986–1987. Notre rapport n'était en vérité qu'une description des nouvelles limites des circonscriptions. C'est ce qu'on attendait de nous et c'est ce que nous avons fait. Au niveau provincial, bien entendu, nous avons donné les nouvelles limites et la nouvelle carte d'accompagnement, et nous avons rédigé un rapport dans lequel nous donnions en fait les justifications de plusieurs de nos décisions. C'est seulement pour cette raison que je sais qu'il est possible de rédiger un tel rapport. C'est envisageable.

Cependant, pour que soit rédigé ce genre de rapport—rapport plus complet que la simple description technique des modifications des limites circonscription par circonscription—it faudrait modifier la loi en conséquence.

**M. McWhinney:** Rien n'empêche les commissaires, surtout ceux qui ont accumulé compétence et expérience, et ils sont nombreux, de le faire eux-mêmes.

**Mme Smith:** Oui, mais... il faut le temps et l'argent.

**M. McWhinney:** C'est évident.

**Mme Smith:** Généralement, ils touchent une indemnité quotidienne et plus l'exercice est long, plus il coûte cher aux contribuables. Des rapports qualitatifs de ce genre sont toujours très difficiles à rédiger. À la limite, il faudrait que cela fasse l'objet d'une demande expresse.

**M. McWhinney:** C'est quand même le document de base en cas d'examen judiciaire à moins que les juges...

**Mme Smith:** Oui, je sais.

**M. McWhinney:** Je comprends les problèmes. J'ai également des réserves au sujet de cette formule d'indemnités quotidiennes pour les commissaires. Il m'a toujours semblé qu'il serait préférable que cela soit considéré comme un emploi à plein temps.

Je vous remercie infiniment. C'est un domaine où la jurisprudence est en gestation.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** Professor Smith, you spoke in some of your comments about voting power. Have you done any calculations or do you have any thoughts as to how much variance the Canadian public would feel is acceptable in voting power related province to province? Let's look at, say, Prince Edward Island to Ontario or B.C., and also within the province. There are some situations in Ontario where we have pretty drastic variance in voting power. What will the public tolerate? If you were suggesting the numbers that were involved in drawing up legislation for readjustment, what figures would you put in as levels of tolerance, which I presume would be lower than the public's maximum tolerance level?

## [Traduction]

**M. Hermanson:** Madame Smith, vous avez parlé tout à l'heure de parité électorale. Avez-vous fait des calculs ou avez-vous une idée de la variation maximum au delà de laquelle l'opinion publique estimerait que le poids du vote n'est pas le même d'une province à l'autre? Prenez par exemple l'Île-du-Prince-Édouard par rapport à l'Ontario ou à la Colombie-Britannique et aussi à l'intérieur même des provinces. Il y a certaines circonscriptions en Ontario où il faut beaucoup plus de voix ou beaucoup moins de voix pour être élu. Quelle est la tolérance du public? Si vous deviez proposer les seuils de tolérance dans la nouvelle loi, je suppose que vous vous fonderiez justement sur le seuil de tolérance du public. Quel serait-il selon vous?

• 1145

**Prof. Smith:** Someone said the 25% rule is arbitrary, and it certainly is. Any number you pick is going to be arbitrary. The 25% rule just happens to have a Canadian history. Again, Judge McLaughlin referred to it and she thought it was a fairly tolerable variance. As you know, the Americans regard that as just awful. They get to around 1% variation. They run it so closely that they are always startled by the Canadian tolerance for a variation of that kind at any rate. So I suppose there is a traditional reason for it.

As for the public tolerance, I honestly don't know. Sometimes these questions aren't of great urgency to people generally. They tend to be more urgent to people who are in the field—party activists and so on who have to actually work ridings, MPs of course. But there do seem to be instances where some ridings get so large in comparison to other ridings that it does offend the general sense of fairness. That's when the newspapers start commenting on discrepancies in ridings and so on.

Should you stick to a 25% tolerance? It helps commissions and you can sure solve a lot of problems more easily the more variance you have, although on the other hand you're into all these judgment questions as to why you're departing so much.

In Nova Scotia, in the provincial case, we managed to do 15%. I was looking at the commission in Nova Scotia this time round. My colleague Peter Aucoin is a member of that commission and he will be here tomorrow. I just looked at the map they first published, which they have since revised, and they seem to bring everything within a 15% tolerance.

That's not really a definitive answer to your question at all.

**Mr. Hermanson:** Perhaps I could word it a little differently. By speaking of tolerance I wasn't so much thinking of the public's tolerance in relation to whether it's 25% or 20%. I would think a lot of Canadians probably aren't that concerned about the actual numbers. How this manifests itself is in the feeling of alienation and unhappiness with the type of representation. Particularly in western Canada there has been a sense that our voice doesn't count. I think it would probably be similar in Atlantic Canada, where they feel they can't send enough people to Ottawa to make a difference.

**Mme Smith:** Quelqu'un a dit que la règle des 25 p. 100 était arbitraire et elle l'est certainement. Quel que soit le chiffre choisi, il sera arbitraire. Il se trouve que la règles des 25 p. 100 correspond à une tradition. Encore une fois, le juge McLaughlin l'a considérée comme une variation relativement tolérable. Comme vous le savez, les Américains considèrent cette règle épouvantable. Ils tolèrent une variation d'environ 1 p. 100. Ils la contrôlent de tellement près qu'ils ne comprennent pas du tout que les Canadiens puissent tolérer une telle variation. Je suppose qu'on peut donc à son sujet invoquer la tradition.

Pour ce qui est de la tolérance du public, je n'en sais honnêtement rien. Je ne crois pas que d'une manière générale, il y attache beaucoup d'importance. Ce sont ceux qui sont concernés sur le terrain—les militants, ceux qui travaillent dans les circonscriptions, et bien entendu, les députés—qui y attachent plus d'importance. Cependant, il arrive que les disproportions sont telles entre certaines circonscriptions qu'elles choquent l'esprit de justice du public. C'est à ce moment-là que les journaux commencent à parler de disparités entre circonscriptions, etc.

Devrions-nous garder cette variation de 25 p. 100? Elle aide les commissions et il est certain que plus votre marge de manœuvre est grande, plus il est facile de résoudre tout un tas de problèmes, mais par contre la justification de ces gros écarts reste toujours une question de jugement.

En Nouvelle-Écosse, au niveau provincial, nous sommes arrivés à ne pas dépasser 15 p. 100. J'ai regardé les derniers chiffres. Mon collègue Peter Aucoin est membre de cette commission et vous l'entendrez demain. Je viens de regarder la première carte qu'ils ont publiée, qu'ils ont depuis lors révisée, et il semble que la variation ne dépasse pas 15 p. 100.

Ce n'est pas vraiment la réponse définitive à votre question.

**M. Hermanson:** Je pourrais peut-être vous la poser d'une manière un petit peu différente. Lorsque j'ai parlé de tolérance, je ne pensais pas tant à la tolérance du public vis-à-vis de 25 ou 20 p. 100 de variation. Je crois que probablement cela importe peu à beaucoup de Canadiens. Par contre, c'est au niveau de la représentation qu'il y a un sentiment d'aliénation et d'insatisfaction, surtout dans l'Ouest canadien où les gens ont l'impression que leur voix ne compte pas. Je suppose que c'est probablement un peu la même chose dans le Canada Atlantique où ils ont l'impression de ne pas pouvoir envoyer suffisamment de représentants à Ottawa pour se faire entendre.

## [Text]

Perhaps that would then fly in the face of some of the concerns of Ontario. They say, look at the population we have and we're not getting a bang for our buck when it comes down to the issues. It might be a concern of Toronto or something like that.

**Prof. Smith:** Let me just say a couple of things here. There's a charter influence at work here, as there is in quite a few areas now of Canadian life. I'd just like to throw that out in terms of public perception. The idea of the equal vote—my vote being worth the same as yours because of the same number of voters per riding—is a pretty potent idea. It's consistent with people's notions of propriety under the charter. I noticed in public hearings this time around in 1992 there was a lot of reference to the charter on the part of individuals who came before the commission. So this is an interesting point.

I think you're talking about interprovincial comparisons. From the point of view of the Maritimes, one does not want to open a Pandora's box. At least two of the four Atlantic provinces are now protected by the senatorial floor rule, which is not something one wants to project in loud terms, and two other provinces are getting very close to being protected by that senatorial floor rule.

This is a touchy subject down there for the exact opposite reason. I should imagine it's a touchy subject under the current formula in B.C. and Alberta, where the population is growing and they don't feel it is reflected in the number of seats they have. Of course they are quite right. It's just a typical major problem of Canadian federalism that MPs at the national level—happily for the rest of us—have to deal with.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I'd like to come at it from a slightly different perspective. There was a court challenge in Saskatchewan when the variance became too great within the province, provincially. Would you anticipate that groups within the nation would launch similar actions if the variances become too dramatic?

## [Translation]

Évidemment, les Ontariens ne seraient peut-être pas très contents. Ils diraient, compte tenu de notre nombre, nous n'en avons vraiment pas pour notre argent au niveau des décisions. Toronto pourrait avoir des inquiétudes, par exemple.

**Mme Smith:** Permettez-moi de dire une ou deux petites choses. Il y a dans ce domaine l'influence de la charte, comme c'est le cas aujourd'hui dans la vie canadienne pour un certain nombre d'autres domaines. J'estime que c'est un problème de perception. Cette idée de parité des voix—ma voix ayant la même valeur que la vôtre parce qu'il y a le même nombre d'électeurs par circonscription—a une force redoutable. Elle concorde avec l'idée de justice associée à la charte. J'ai remarqué lors des dernières audiences publiques, en 1992, que ceux qui venaient se plaindre devant la commission invoquaient souvent la charte. C'est donc un point intéressant.

Je crois que vous voulez parler de comparaisons interprovinciales. Pour ce qui est des Maritimes, il vaudrait mieux ne pas ouvrir la boîte de Pandore. Au moins deux des quatre provinces de l'Atlantique sont actuellement protégées par la règle sénatoriale dont on préfère ne pas trop parler et il ne faudra peut-être pas longtemps avant que les deux autres le soient aussi.

C'est un sujet dont il est délicat de parler dans cette région pour des raisons diamétralement opposées. Je suppose que c'est un sujet délicat dans sa formule actuelle en Colombie-Britannique et en Alberta, où la population en pleine croissance a l'impression de ne pas avoir le nombre de sièges qui devraient lui revenir. Bien entendu, elles ont tout à fait raison. C'est simplement un problème typique et important du fédéralisme canadien que les députés au niveau national—nous ne nous en plaindrons pas—doivent régler.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, j'aimerais aborder la question sous un angle un peu différent. En Saskatchewan, quand les variations sont devenues trop grandes à l'intérieur de la province, d'une circonscription à l'autre, les tribunaux en ont été saisis. Pensez-vous que des actions de ce genre pourraient avoir lieu sur le plan national si les variations devenaient insupportables?

• 1150

**Prof. Smith:** On the one hand I would say yes, just because I think there's a bit of a move in some quarters to push this issue. On the other hand, in the Carter decision, McLaughlin did accept the 25% as a tolerable variance in Saskatchewan. She did so for a number of reasons, but partly on the basis of federal history in Canada. She accepted the idea that Canada, unlike the United States, has not been unhappy with this way of proceeding, for a variety of reasons. Our geopolitical situation is just radically different, so she accepted that. To some extent that decision isn't a welcome one for those who want to see strict rep by pop.

**Mr. Hermanson:** What about the situation, say, between Prince Edward Island and Ontario, where the variance is much greater than 25%?

**Prof. Smith:** Absolutely, but that's a constitutionally protected situation. I can't immediately envisage any reason the Government of Prince Edward Island would want to abandon the protection of the senatorial floor rule. Why would they want

**Mme Smith:** D'un côté, je répondrai par l'affirmative simplement parce que certains poussent dans ce sens. Par contre, dans l'arrêt Carter, le juge McLaughlin a décidé que 25 p. 100 était une variation tolérable en Saskatchewan. Elle l'a fait pour un certain nombre de raisons mais en partie en se fondant sur l'histoire fédérale du Canada. Elle a accepté l'idée que le Canada, contrairement aux États-Unis, ne s'était jamais plaint de cette règle pour toutes sortes de raisons. Notre situation géopolitique est radicalement différente et justifie ce genre de variation. Dans une certaine mesure, cette décision n'aide pas ceux qui réclament une stricte représentation par population.

**M. Hermanson:** Que dire de la situation, disons, entre l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario où la variation dépasse largement les 25 p. 100?

**Mme Smith:** Absolument, mais c'est une situation protégée par la Constitution. Je ne peux imaginer une raison pour laquelle le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard voudrait renoncer à la protection de la règle sénatoriale. Pourquoi le

## [Texte]

to do that? The House of Commons is where the action is in terms of federal public policy, and that's why provinces want to be protected by that rule. I can't imagine they would give it up unless it were part of a very large package, which gets you into Senate representation versus Commons representation and that kind of thing.

**Mr. Hermanson:** I have a final comment. I was thinking about whether there would be, say, a legal challenge from Ontarians—not from Prince Edward Island—saying that this is getting too far out of—

**Prof. Smith:** They can't challenge a provision of the Constitution of that nature because the court has to give effect to all sections of the Constitution. They can't pull section 3 of the charter on democratic rights and say somehow that's going to trump the senatorial floor rule. They can't do that, so there can't be a challenge of that sort.

**Mr. McTeague:** Professor, I'm glad I was able to come in at this point. Again, I'm trying not to be subjective here;

Je sais que c'est difficile, à l'occasion, de ne pas l'être, mais

I have a riding in which the population is exactly double that of Prince Edward Island. I understand the terms and conditions by which Prince Edward Island has come into this great federation. I guess I'd like to get your comment on how you see the electoral system, or the way in which we make new boundaries and new ridings, more sensitive to communities. I asked this question of Mr. Hamel, who preceded you, and I'd like to get your comments on it.

**Prof. Smith:** When you say "more sensitive to communities", do you mean—

**Mr. McTeague:** In other words, not dividing them in half or making sure your quotient becomes the applicable rule by which you suddenly decide which way you're going to chart out the new boundaries.

**Prof. Smith:** My experience, which is all I can really speak from, is that no commission likes to take a drastic step of the kind you're talking about—splitting a city. You get situations in which cities may have formed ridings for a very long time, and it is a very unhappy circumstance when the commission actually finds itself having to split or thinking about that as an option. Generally that only happens when they're in some kind of jam in the surrounding areas. You get a whole area and it's like dominoes falling. Once you make a decision that everyone can agree upon in one place, certain things have to begin to happen. As I say, it's not a happy circumstance.

I don't know the specifics of that case, so I don't know exactly why the commission would recommend that way of dealing with it. It may turn out to have been the lesser of evils, in effect.

In terms of sensitivity in communities, I think this is reaching new levels now. In the 1985 Representation Act they talk about community interests and so on, but I think they had largely in mind historical continuity. I don't think they had in

## [Traduction]

voudrait-il? C'est à la Chambre des communes que les politiques fédérales sont décidées et c'est la raison pour laquelle les provinces veulent être protégées par cette règle. Je ne peux imaginer qu'elles y renoncent à moins qu'on ne leur offre quelque chose en échange au niveau du Sénat, par exemple.

**M. Hermanson:** Un dernier commentaire. Je me demandais si les Ontariens—and non pas les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard—pourraient juridiquement contester...

**Mme Smith:** Ils ne peuvent contester une disposition de la Constitution de cette nature car les tribunaux doivent prendre en compte tous les articles de la Constitution. Ils ne peuvent singulariser l'article 3 de la charte des droits démocratiques et l'accuser de biaiser la règle sénatoriale. C'est impossible, il n'y a donc pas de contestation possible.

**M. McTeague:** Madame, je suis heureux de pouvoir intervenir justement maintenant. Encore une fois, j'essaie de ne pas être subjectif;

I know it is difficult, on occasion, not to be, but,

la population de ma circonscription représente exactement le double de la population de l'Île-du-Prince-Édouard. Je comprends les modalités en vertu desquelles l'Île-du-Prince-Édouard s'est jointe à notre grande fédération. J'aimerais que vous me disiez comment nous pourrions rendre notre système électoral, ou la manière dont nous délimitons d'anciens ou de nouvelles circonscriptions, plus sensible aux aspirations des communautés. J'ai posé cette question à M. Hamel qui est venu témoigner devant vous, et j'aimerais avoir vos commentaires.

**Mme Smith:** Quand vous dites «plus sensible aux aspirations des communautés», est-ce que vous voulez dire...

**M. McTeague:** En d'autres termes, ne pas les diviser en deux ou ne pas appliquer systématiquement la règle du quotient pour tracer les nouvelles limites.

**Mme Smith:** Selon mon expérience—and je ne fonde mes propos que sur cette expérience—aucune commission n'aime prendre ce genre de mesure draconienne—couper une ville en deux. Il y a des cas où des villes correspondent à une circonscription depuis fort longtemps et c'est une circonstance très malheureuse quand la commission se trouve dans l'obligation de les découper ou d'envisager cette option. Généralement, c'est quand il y a des problèmes pratiquement insolubles dans les régions limitrophes. Il y a un effet d'entraînement presque irrésistible. Une fois qu'une décision ayant l'agrément de tous a été prise pour un endroit, certaines conséquences sont inévitables. Je le répète, ce n'est pas une circonstance heureuse.

Je ne connais pas les détails de ce cas, je ne peux donc savoir exactement les raisons pour lesquelles la commission a recommandé ce découpage. En fait, il est possible que cela soit le moindre de deux maux.

Pour ce qui est de la sensibilité aux aspirations des communautés, je crois que nous sommes en train d'atteindre de nouveaux sommets. Dans la Loi sur la représentation de 1985, on parle de communautés d'intérêts, etc, mais je crois que l'on

[Text]

mind as much, for instance, sociological community. That is a new aspect of the definition of community that is now beginning to enter the consideration of this question of what constitutes a community of interest. Is it economic, is it long-standing community, is it the position of minority voters within a riding? It is very difficult to give us just one definition of the notion of community of interest.

[Translation]

pensait avant tout à la continuité historique. À mon avis, c'était moins les communautés sociologiques, par exemple, que l'on avait à l'esprit. C'est un nouvel aspect de la définition de communauté qui commence à être pris en compte quand on se demande sur quoi repose la communauté d'intérêts. Sur l'économie, la tradition, la situation des électeurs de minorité visible dans une circonscription? Il est très difficile de ne donner qu'une définition à la notion de communauté d'intérêts.

• 1155

That doesn't help you with your split riding.

**Mr. McTeague:** No, it doesn't. I'm trying to get directly or indirectly an answer that will help me try to wade through this very difficult situation we find ourselves in right now.

That brings me to the second question, which deals with what appears to be broad popular consent in very heavily populated ridings and regions of the country. The feeling I'm getting from a lot of people—and I think your experience was the straw poll that you just had a little while earlier—is that we need more politicians in this country like we need a hole in the head. I'm wondering how much that public desire is taken into account. How do we weight public desire not to add new seats in terms of redistribution down the road? What are we saying here?

**Prof. Smith:** If I were an MP I would not want to have to publicly defend a substantial increase in seats in the House of Commons. I just know that instinctively at this time. I'm sure you do too. So that is giving it big weight, isn't it?

**Mr. McTeague:** Possibly, at least for capping anyway, and there is a very strong argument for that. Obviously there are winners and losers in that scenario. If you are going to increase a particular riding or the quotient of ridings on average, assuming your 25% variant, the fallout of course is that some ridings will simply disappear. There are regions within regions—for instance, northern Ontario could be affected rather dramatically by all of this.

I think sometimes we tend to view the commissions as blocks. On a national level we see them as every single province having its own region, but there are regions and subregions within the—

**Prof. Smith:** If it is any help to you, I do think it is remarkable how quickly parties adapt to new boundaries once it becomes a *fait accompli*. In fact, they adapt so well that ten years from now the two new Ajaxes will seem quite natural. Boundaries are odd that way. What looks like a dramatic change, and in fact is a dramatic change and causes you all kinds of problems, sometimes with time it turns out to be less of a problem than you might think, particularly in urban areas.

**Mr. McTeague:** Thank you for the comments. I know we have gone a little off course here, but I think it is important from the perspective of what all of us here are facing and the dilemmas we have to try to engage over the course of the next few months.

Cela ne vous aide pas pour votre circonscription coupée en deux.

**M. McTeague:** J'essaie d'obtenir directement ou indirectement une réponse qui m'aidera à trouver une issue à la situation très difficile dans laquelle nous nous trouvons actuellement.

Cela m'amène à ma deuxième question qui concerne un sentiment qui semble largement partagé dans les circonscriptions et les régions fortement peuplées du pays. Beaucoup de Canadiens semblent dire—and je crois que votre petit sondage vous l'a aussi confirmé—that nous n'avons vraiment pas besoin d'autres politiciens. Je me demande comment cette expression de l'opinion publique est prise en compte. Dans la redistribution qui sera nécessaire, quel poids donnons-nous à l'opinion publique qui est contre une augmentation du nombre de sièges? Comment nous y prenons-nous?

**Mme Smith:** Si j'étais député, je ne voudrais pas avoir à défendre publiquement une augmentation conséquente du nombre de sièges à la Chambre des communes. C'est ce que me dit mon instinct. Je suis sûre que c'est la même chose pour vous. C'est y donner beaucoup de poids, n'est-ce pas?

**M. McTeague:** C'est possible, au moins pour le plafonnement, et les arguments ne manquent pas. Il est évident que dans un tel scénario, il y a des gagnants et des perdants. Si on décide d'augmenter le quotient d'une circonscription particulière ou, en moyenne, le quotient électoral, avec une variation de 25 p. 100, il est inévitable, bien entendu, que des circonscriptions disparaissent. Il y a des régions dans les régions—for example, le nord de l'Ontario—who seraient particulièrement touchées par un scénario de ce genre.

Nous avons tendance à considérer les commissions comme des blocs. Au niveau national on y voit l'équivalent d'une province qui recouvre une seule région, mais il y a des régions et des sous-régions à l'intérieur...

**Mme Smith:** Si cela peut vous être d'une utilité quelconque, je crois qu'il est remarquable de constater la rapidité avec laquelle les partis s'adaptent aux nouvelles limites des circonscriptions une fois qu'elles sont devenues un fait accompli. En fait, ils s'adaptent si bien que dans dix ans, les deux nouveaux Ajax sembleront tout à fait naturels. Les limites des circonscriptions sont bizarres sur ce plan. Ce qui peut sembler un changement spectaculaire, et en fait est un changement spectaculaire et vous cause toutes sortes de problèmes, peut parfois s'avérer avec le temps être moins un problème que vous n'auriez pu le penser, surtout dans les régions urbaines.

**M. McTeague:** Merci de ces commentaires. Nous nous sommes un peu écartés du sujet, mais je crois que c'est important compte tenu de notre situation et des dilemmes qu'il nous faudra essayer de résoudre au cours des prochains mois.

## [Texte]

**Mrs. Bakopanos:** Mrs. Smith, I was wondering if you had any opinion on having one central commission instead of a federal commission, because you say you are in favour of provincial commissions, which are appropriate for a federal system like our own.

My second question would be whether you think it appropriate that some of the commission members be renominated so there would be continuity and experience.

**Prof. Smith:** Perhaps I will just comment on the second question, on the renomination. I'm not so concerned about that myself. I don't know that you want the same people all the time. What I think is important here is that the paperwork builds.

Let me give you one anecdote of what I mean. Right now in Nova Scotia there are some municipal boundary changes going on. The board dealing with that is what I'm referring to. They sent me a couple of the decisions they had reached recently. What I thought was really interesting about their decisions was that they referred to the provincial report and to the McLaughlin decision, and I thought that here we are seeing a kind of a continuity of paperwork developing where commissions are kind of watching one another. I think in some ways that is more important than having the same people all the time.

• 1200

I think it also points to the importance of this qualitative report. The reason the municipal board in Nova Scotia quoted from the provincial commission's report is that there was a qualitative report to quote from. In other words, they could look at some of the reasons the provincial commission had used to do X, as illustrative of their own thinking. They also referred to the Carter decision, I noticed. In terms of continuity, I think that's a little more important than having the same people all the time.

Regarding the central commission, I noticed again from the *Minutes of Proceedings and Evidence* that parliamentarian McWhinney was thinking about this idea. I think its merit is probably in consistent application. Once you figure out exactly how you want to apply these rules and so on, yes, you would get consistent application.

I think the demerit or negative side is going to be how on earth you figure out your appointment system for such a commission. I presume there are going to be more Ontarians than Nova Scotians. When the commission comes down to Nova Scotia to tell them what to do with their boundaries, are the Ontarians going to tell them what to do? Are the fewer Nova Scotians on the commission going to take the lead? You're going to run into problems of that kind, which could actually be quite difficult. I do not think it would be that well received, provincially. In fact, I think if you go that route you might find yourself back establishing provincial commissions in a decade. There are always pros and cons to these different ideas. That's putting it quickly how I see that.

**Mrs. Bakopanos:** The fact that you would have public input in the provinces and that the commission would provide the opportunity to consult provincial documents or would have the occasion to consult provincial experts would, in a way, balance out what you are saying.

## [Traduction]

**Mme Bakopanos:** Madame Smith, vous avez dit être en faveur des commissions provinciales qui vous semblent appropriées dans un système fédéral comme le nôtre. Que penseriez-vous d'une commission centrale plutôt que d'une commission fédérale?

Deuxièmement, trouveriez-vous opportun que le mandat de certains commissaires soit renouvelé pour garantir une certaine continuité et accumuler une certaine expérience?

**Mme Smith:** Je commencerais peut-être par la deuxième question, le renouvellement. Je n'y tiens pas personnellement. Je ne suis pas certaine que garder les mêmes soit une bonne idée. À mon avis, l'important ce sont les archives.

Je me permets de vous donner un exemple de ce que je veux dire. Actuellement, en Nouvelle-Écosse, on procède à la modification des limites municipales. C'est la commission responsable de cet exercice à laquelle je me réfère. Ils m'ont envoyé une ou deux des décisions qu'ils venaient de prendre. Ce que j'ai trouvé de réellement intéressant c'est que dans leurs décisions, ils faisaient référence au rapport provincial et à l'arrêt McLaughlin. C'était la preuve que ces commissions consultent les mêmes documents et qu'elles se surveillent mutuellement. Je crois qu'à certains égards, c'est plus important que d'avoir les mêmes commissaires pendant plus longtemps.

Je crois que cela indique également l'importance de ce rapport qualitatif. Si la commission municipale de Nouvelle-Écosse a cité le rapport de la commission provinciale, c'est parce qu'il était qualitatif. En d'autres termes, ils ont pu examiner certains des motifs invoqués par la commission provinciale pour faire telle ou telle chose comme illustration de leur propre raisonnement. J'ai remarqué qu'ils s'étaient aussi référés à l'arrêt Carter. Sur le plan de la continuité, je crois que c'est un petit peu plus important que d'avoir toujours les mêmes personnes.

Quant à une commission centrale, j'ai encore remarqué dans les *Procès-verbaux et témoignages* que c'était une idée à laquelle réfléchissait M. McWhinney. Je crois que son mérite se situe probablement au niveau de la constance des décisions. Une fois que vous avez décidé exactement comment appliquer ces règles, etc., il est certain qu'elles seraient appliquées avec une plus grande constance.

L'inconvénient, à mon avis, c'est le système qu'il faudra trouver pour les nominations au sein de cette commission. Je suppose qu'il y aura plus d'Ontariens que de Néo-Écossais. Quand la commission viendra en Nouvelle-Écosse pour l'informer des nouvelles limites des circonscriptions, est-ce que ce sont les Ontariens qui auront décidé? Est-ce que ce sont les Néo-Écossais en minorité qui auront décidé? Vous aurez toutes sortes de problèmes de ce genre qui rendront le fonctionnement très difficile. Je crois que les provinces l'accepteraient difficilement. En fait, même si vous preniez cette décision, je crois que 10 ans plus tard, vous reviendriez aux commissions provinciales. Toutes ces idées différentes ont toujours des avantages et des inconvénients. J'essaie de vous les exposer rapidement, comme je les vois.

**Mme Bakopanos:** Le fait que le public participerait au processus dans les provinces et que la commission pourrait consulter des documents provinciaux ou consulter des spécialistes provinciaux compenseraient, un peu, ce que vous dites.

[Text]

**Prof. Smith:** Somewhat, although I do think there would be a sense of national imposition. I am just not sure how well that would go over.

**Mrs. Bakopanos:** In terms of costs, we would also be saving.

**Prof. Smith:** Yes, there certainly is the cost side. I really cannot speak to that.

**Mrs. Bakopanos:** But you said "cheap" in terms of one of your criteria.

**Prof. Smith:** Yes, and I think it is an important criterion.

**Mrs. Bakopanos:** Definitely in the context in which we live.

**Prof. Smith:** I think I read in the *Minutes of Proceedings and Evidence* that there had been some discussion of that with Mr. Kingsley. As I recall, he had thought it would actually be quite expensive. But I think he was talking about staffing and that kind of thing.

**Mrs. Bakopanos:** He was not clear. Thank you very much.

**Mr. Harper:** Professor Smith, I wanted to follow up on a question Mr. Hermanson asked concerning whether you saw any possible court challenges based on discrepancies of population and riding size between provinces rather than within them.

Let me put the argument in a slightly different context from that of my colleague. In the Constitution Act of 1982, section 41 guarantees provinces a certain number of seats, but section 42 guarantees the general principle of proportionality. I was just playing with some numbers. If you take the six smallest provinces and two territories, for whom this is relevant, there are basically 44 guaranteed seats. But in practical terms you probably have 53, because I think it would be inconceivable that you would let Manitoba and Saskatchewan have fewer seats than Nova Scotia and New Brunswick. You wouldn't allow a situation that caused a reverse—

**Prof. Smith:** Under the Representation Act, you can't do that.

**Mr. Harper:** That's right. You'd have an inordinate discrepancy.

We have an extra seat for the Northwest Territories, so you have 53 seats representing 16.5% of the population, which is projected to go to 13.5% in the next 20 years. I am wondering whether by capping the numbers in the House or even reducing them, there would be some number at which you would effectively impose a discrepancy of population between provinces that would be subject to challenge.

**Prof. Smith:** Yes, that is the problem with the cap, there's no doubt about it.

**Mr. Harper:** At what level do you think that would occur?

**Prof. Smith:** That's why I think you actually want to avoid the cap. It just gets us even deeper into that problem than we are now.

• 1205

There is that discussion in the royal commission report and you may want to look at that. They seem to think that if you use Quebec with the 75 seats and so on, and then they run through the calculation, you might wind up with something like 306 seats. That is not much greater than the existing number. At the same time, you have lessened the disparity that you're quite rightly pointing at.

[Translation]

**Mme Smith:** Un peu, sauf qu'il y aurait ce sentiment d'imposition par le pouvoir central. Je ne pense pas que cela serait très bien accepté.

**Mme Bakopanos:** Cela nous coûterait aussi moins cher.

**Mme Smith:** Oui, il y a aussi cet aspect, mais je ne peux vraiment pas vous en parler.

**Mme Bakopanos:** Mais parmi vos critères, vous avez cité la minimisation du coût.

**Mme Smith:** Oui, et j'estime que c'est un critère important.

**Mme Bakopanos:** Certainement dans le contexte actuel.

**Mme Smith:** Je crois avoir lu dans les *Procès-verbaux et témoignages* que vous en avez discuté avec M. Kingsley. Si je me souviens bien, selon lui, cela pourrait coûter en fait très cher. Mais je crois qu'il parlait surtout de personnel et de ce genre de chose.

**Mme Bakopanos:** Il n'a pas été clair. Merci beaucoup.

**Mr. Harper:** Madame Smith, M. Hermanson vous a posé une question sur la possibilité de contestations judiciaires fondées sur des disparités de population et de taille de circonscriptions entre provinces plutôt qu'à l'intérieur des provinces.

Permettez-moi de vous poser la question dans un contexte un petit peu différent. L'article 41 de la Constitution de 1982 garantit aux provinces un certain nombre de sièges mais l'article 42 garantit le principe général de la proportionnalité. Je viens de faire un petit calcul. Si on prend les six plus petites provinces et les territoires, qui sont concernés, cela fait théoriquement 44 sièges garantis. Mais dans la pratique, il s'agit sans doute de 53 parce qu'à mon avis, il serait inconcevable que le Manitoba et la Saskatchewan aient moins de sièges que la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. On ne permettrait pas une inversion... .

**Mme Smith:** La Loi sur la représentation le rend impossible.

**Mr. Harper:** C'est exact. Ce serait une disparité sortant de l'ordinaire.

Il y a un siège de plus pour les Territoires du Nord-Ouest, si bien qu'on se retrouve avec 53 sièges représentant 16,5 p. 100 de la population qui ne devraient plus représenter d'ici 20 ans que 13,5 p. 100 d'après les prévisions. Je me demande si en plafonnant le nombre de sièges à la Chambre ou même en le réduisant, on ne finirait pas par arriver à un chiffre qui entraînerait effectivement une disparité de population entre provinces susceptible d'être contestée devant les tribunaux.

**Mme Smith:** Oui, c'est le problème du plafond, cela ne fait aucun doute.

**Mr. Harper:** À quelle hauteur le fixeriez-vous?

**Mme Smith:** C'est la raison pour laquelle j'estime qu'il faut éviter ce plafonnement. Le problème dans lequel nous nous trouvons actuellement ne ferait qu'emirer.

Il en est question dans le rapport de la commission royale que vous aimerez peut-être consulter. On semble dire que si on prend le Québec avec 75 sièges, etc, d'après les calculs, on aurait peut-être environ 306 sièges. Ce n'est pas beaucoup plus que le nombre actuel. En même temps, on réduit l'écart que vous avez soulevé avec raison.

## [Texte]

**Mr. Harper:** I am in favour of the cap because I think for many reasons it is untenable to have infinite growth. I think ultimately we are going to have a cap of some kind, but I guess I am wondering—

**Prof. Smith:** Projecting up to 2011, one could see it was not going to produce a monstrous House.

**Mr. Harper:** At what point do we think that a systematic discrepancy between provinces might be the basis of a court challenge?

**Prof. Smith:** It cannot be the basis of a court challenge the way things stand now. If the senatorial floor rule is producing the discrepancy, that can't be challenged. What can be challenged is the Representation Act which establishes, for instance, the grandfather clause that no province loses a seat, goes below the number it had in 1979. That could be challenged. The 25% prescription could be challenged again, although given its acceptance in Carter, I think that would have a dim prospect.

So the act can be challenged but not the senatorial clause. It is the senatorial clause that is really the basis of this problem you are talking about. That is a constitutional question and you don't want to get into that. Well, maybe you do—

**Mr. Harper:** I am thinking in extreme cases. Say, for argument's sake, we capped the Commons at 120 seats, then you would in effect be imposing—

**Prof. Smith:** There would hardly be any of you.

**Mr. Harper:** You would have no rep by pop. That would be a clear violation of section 42.

**Prof. Smith:** Absolutely.

**Mr. Harper:** We don't have any guidelines, in other words, on the point at which we would have a problem.

**Prof. Smith:** Some people think there is a problem now. That is why you had this kind of modest proposal by the royal commission to improve upon the existing situation without making a dramatic change.

**Le président:** D'accord.

Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président. Madame Smith, je ne reprendrai pas les questions de mes collègues qui ont couvert une bonne partie des sujets de celles que j'avais à poser, en particulier celles de MM. McTeague, McWhinney et Harper.

Sur la question de la nomination de deux commissaires par le président de la Chambre des communes, j'ai entendu plus tôt, tout comme vous probablement, les réticences de M. Hamel quant au processus de ratification de ces nominations par un comité permanent de la Chambre ou par la Chambre elle-même. Avez-vous les mêmes réticences à voir la Chambre, ou l'un de ses comités, interroger les candidats commissaires sur leur perception de la redistribution électorale, sur les valeurs qu'ils veulent transmettre à leur commission provinciale, sur le fait qu'ils aient non seulement le privilège mais le droit de retenir ou de rejeter tel ou tel candidat plutôt que de prendre acte, par le biais de la *Gazette du Canada*, que telles personnes ont été nommées sans avoir la possibilité de les interroger?

## [Traduction]

**M. Harper:** J'appuie une limite parce que je crois que pour de nombreuses raisons, on ne peut pas justifier une croissance infinie. Je crois qu'en bout de ligne, il va falloir limiter le nombre, mais je me demande...

**Mme Smith:** Si on regarde jusqu'à l'an 2011, on se rend compte qu'on n'aura pas une Chambre monstrueuse.

**M. Harper:** À quel moment pensez-vous qu'une disparité systématique entre les provinces pourrait être l'objet d'une contestation judiciaire?

**Mme Smith:** Cela ne pourrait pas être l'objet d'une contestation judiciaire actuellement. Si c'est la règle sénatoriale qui est la cause de cet écart, on ne peut pas le contester. Par contre, on pourrait contester la Loi sur la représentation qui dit, par exemple, qu'en vertu de la clause des droits acquis, aucune province ne peut perdre un siège, ne verra son nombre de sièges baisser en-dessous du nombre qu'elle avait en 1979. Cela pourrait être contesté. Le 25 p. 100 pourrait aussi être contesté, mais vu que l'arrêt Carter le sanctionne, le risque d'être débouté est grand.

Donc la loi pourrait être contestée, mais pas la clause sénatoriale. Cette dernière est au cœur du problème dont vous parlez. Il s'agit d'une question constitutionnelle et vous ne voulez sans doute pas vous embarquer là-dessus. Je me trompe peut-être...

**M. Harper:** Je pense aux cas extrêmes. Disons, pour les fins de la discussion, que nous limiterions la Chambre des communes à 120 sièges; en fait, on serait en train d'imposer...

**Mme Smith:** Vous seriez très peu de gens.

**M. Harper:** Il n'y aurait plus de représentation par population. Ce serait une violation très claire de l'article 42.

**Mme Smith:** Absolument.

**M. Harper:** Nous n'avons pas de lignes directrices, en d'autres mots, nous ne savons pas quand nous nous retrouverons avec un problème.

**Mme Smith:** D'aucuns pensent qu'un problème existe déjà. C'est pour cela que la commission royale a fait une proposition modeste pour améliorer la situation actuelle sans effectuer des changements draconiens.

**The Chairman:** Fine.

Mr. Langlois.

**Mr. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman. Ms Smith, I will not repeat my colleague's questions, which covered a good part of the issues I wanted to raise, especially the questions by Messrs. McTeague, McWhinney and Harper.

Regarding the appointment of two commissioners by the House of Commons, I heard earlier, as you probably did, the reservations of Mr. Hamel with respect to the ratification of these appointments by a standing committee of the House or by the House itself. Do you have the same reservations about the House, or one of its committees, questioning candidates for the commission regarding their perception of electoral readjustments, the values they want to pass on to their provincial commissions, the fact that they not only have the privilege but also the right to retain or reject a candidate rather than just learning through the Canada Gazette that people were appointed without having been interviewed?

[Text]

**Prof. Smith:** It is an in-between method. You do get politics there. It would compromise the independence of the commissions. It would give the MPs more of a say, so they may regard the process as legitimate. That is important. I do not deny the importance of that at all.

The whole idea of these independent commissions is to have the procedure go ahead on a regular basis every so often and not get bogged down. So you are kind of weighing these two things, the process that the members of Parliament are happy with on the one hand, but at the same time the commissions having real independence and there being a public perception of their independence. How you square that with a situation in which...?

It is a bit like Senate hearings in the United States when there are nominations to the Supreme Court. What are you going to be asking these people? Are you asking them questions to find out whether they really might do something to change your riding? Is that what you're after? If that's it, that doesn't seem to me to be very appropriate. Are they more general questions as to whether they are people who might be aggressive with their interpretation or not so aggressive, more conservative with their interpretation of what they should be doing?

• 1210

I think you would have less need for that if you perhaps clarified the 1985 act. If you were very clear about the rules you wanted commissions to follow and how you wanted them to weight considerations, you might have less reason for this kind of questioning that you're proposing. The less clear you are about what you want them to do, the more concern you're going to have about what they do, because you've given them a huge amount of latitude.

**M. Langlois:** Est-ce que vous ne croyez pas qu'il y aurait place entre une nomination faite par le président de la Chambre, publiée dans la *Gazette du Canada*, entre ce pôle-là donc, et l'autre qu'on pourrait comparer au processus de confirmation du juge Clarence Thomas à la Cour suprême des États-Unis? Est-ce qu'il n'y aurait pas un moyen terme que vous pourriez nous suggérer pour que le législateur ait quelque part son mot à dire?

Il s'agit en fin de compte d'une carte électorale littéralement imposée par des commissions soi-disant indépendantes, indépendantes, dis-je, parce qu'elles n'ont pas rendu de compte à quiconque avant d'être nommées. On peut littéralement se retrouver devant une situation de fait, devant une sorte de «coup», car personne n'en a le contrôle, le législateur s'étant lavé les mains en disant: ce sont des commissions indépendantes; on n'a pas à les critiquer parce qu'elles n'ont pas de compte à rendre à qui que ce soit. Et le législateur, lui-même, ne peut plus alors revenir en arrière, à moins d'adoption de lois spéciales, ce qu'on a vu beaucoup au cours des 20 dernières années, si je ne m'abuse.

Il a dû y avoir des interventions législatives fort souvent à propos, certes. Et cela, sans doute parce que le processus manquait de limpidité, de clarté, qu'il n'y avait pas eu d'audiences préliminaires, comme le disait M. Harper ou M.

[Translation]

**Mme Smith:** C'est une méthode entre les deux. Il y a de la politique. Cela compromettrait l'indépendance des commissions. Cela donnerait aux députés un plus grand mot à dire, donc le processus serait plus légitime à leurs yeux. C'est important. Je ne nie pas l'importance de tout cela.

On a pensé avoir ces commissions indépendantes pour que le processus puisse avancer de façon régulière sans être encombré. Donc il faut peser ces deux facteurs, c'est-à-dire qu'il faut avoir un processus qui convienne aux députés du Parlement, mais en même temps que ces commissions soient vraiment indépendantes et que la population les voit comme étant indépendantes. Comment concilier cela avec une situation dans laquelle...?

Cela ressemble aux audiences du Sénat aux États-Unis quand il y a des nominations à la Cour suprême. Quelles questions allez-vous poser à ces gens? Posez-vous des questions pour voir s'ils ont l'intention de modifier votre circonscription? Est-ce cela que vous voulez? Si c'est cela, je le déplore. Y a-t-il des questions plus générales qui pourraient être posées, à savoir si ces gens auraient une interprétation agressive, peu agressive, ou conservatrice du rôle qu'ils auraient à jouer?

Je crois qu'on aurait moins besoin de ces questions si la loi de 1985 était plus claire. Si vous étiez très clairs dans les règles que les commissions auraient à suivre et dans les facteurs dont ces commissions doivent tenir compte, vous aurez peut-être moins besoin du genre d'interrogatoire que vous vous proposez. Moins vous êtes clairs dans ce que vous voulez qu'ils fassent, plus vous allez vous préoccuper de ce qu'ils vont faire, parce que vous leur aurez donné une grande marge de manœuvre.

**Mr. Langlois:** Do you not think that we could have something in between an appointment made by the Speaker of the House, published in the Canada Gazette, and something that would resemble the appointment of Judge Clarence Thomas to the Supreme Court of the United States—something between these two extremes? Could there not be some middle ground that you may suggest so that legislators would have input?

Here we have an electoral map literally being imposed by the so-called independent commissions, independent because they are not accountable to anyone before they are appointed. We could literally find ourselves before a *fait accompli*, because nobody has control. The legislators have washed their hands of it by saying that these are independent commissions; they can't criticize them because the commissions are not accountable to anyone. And the legislators themselves cannot make any changes unless they pass special legislation, which has often been done over the past 20 years—correct me if I'm wrong.

Often these interventions were quite justified. That is probably so because the process was not transparent or clear. As Mr. Harper or Mr. Hermanson pointed out, there were no preliminary hearings, there were no draft projects drawn up by

**[Texte]**

Hermanson, ou d'avant-projets élaborés par les commissions et soumis à la population plutôt que d'arriver et de trouver dans la boîte aux lettres la carte telle que décrite: voilà ce que vous aurez la prochaine fois! Maintenant, débattez-vous avec ça et avec les ressources que vous avez. Bref!

**Prof. Smith:** Have you thought about the idea of a committee, of this committee perhaps, meeting with the Speaker of the House before he or she decides to go about seeking individuals for consideration for appointment? It would be one step in the direction you're talking about. I understand you don't do that now. The committee probably doesn't even get going on this question until after the commissions are under way. That would be a possibility you might consider when you're discussing these matters—the committee actually meeting with the Speaker and talking about appointments.

**M. Langlois:** Vous avez parlé de la possibilité de contestation constitutionnelle quant à la déviation de 25 p. 100. Je fais référence au jugement de Madame la juge McLaughlin là-dessus, *the grandfather clause* qui pourrait probablement être contestée en vertu des principes constitutionnelles que nous connaissons. J'ai mal compris ou alors je ne peux pas extrapoler assez loin pour comprendre le raisonnement que vous suggérez pour l'avenir ou les conséquences que vous voulez en tirer.

Est-ce que vous suggérez de laisser les choses aller et qu'il y ait des contestations judiciaires relativement à ces critères-là? Ou préféreriez-vous que les dispositions actuelles, comme la *grandfather clause* et les 25 ou 30 p. 100 de déviation, peu importe le pourcentage, soient constitutionnalisées de telle sorte que la contestation constitutionnelle devienne impossible?

**Prof. Smith:** You could do that. If you want to have that kind of variance established as a constitutional matter, that's not impossible to do.

Whether it's a desirable thing to do is a different question altogether. I wouldn't think it was. It would be very inflexible then, and you'd never get headed in the direction of relative voter parity. It would keep you away from that, and I think that's going against the grain. As I read the literature and hear people discussing this, I think that's going a bit against the grain of thinking on this. It seems to me that commissions are trying to move more in the direction of less tolerance, not greater tolerance, and I tend to think that way myself.

• 1215

So if you are a devotee of great tolerance, then yes, by all means try to get it into the Constitution, because that's where it would be protected.

**M. Langlois:** Ma dernière question, madame Smith, portera sur la situation particulière du Québec.

En 1992, le premier ministre du Canada, les dix premiers ministres provinciaux, les deux leaders des Territoires et les chefs des peuples aborigènes ont unanimement convenu d'accorder au Québec une garantie constitutionnelle de 25 p. 100 des sièges, peu importe le ratio du Québec par rapport aux autres provinces. En 1994, si les Québécois devaient décider de se séparer à leur souveraineté politique, croyez-vous que cette garantie constitutionnelle devrait être légitimée?

**[Traduction]**

the commissions and made public; instead, people would find maps in their mailboxes and they would be told that that's what they would have the next time, that they would have to deal with that with the resources they had!

**Mme Smith:** Avez-vous songé à mettre sur pied un comité, ce comité-ci, par exemple, qui rencontrerait le Président de la Chambre avant qu'il ne parte à la recherche de candidats? Ce serait un pas dans la direction que vous envisagiez. Si j'ai bien compris, ce n'est pas ce que vous faites actuellement. Le comité ne s'intéresse probablement pas à cette question avant la mise sur pied des commissions. Vous voudriez peut-être songer à cette possibilité quand vous serez en train de discuter de ces questions—que le comité pourrait rencontrer le Président et parler des nominations.

**Mr. Langlois:** You mentioned the possibility of a constitutional challenge regarding the 25% deviation. I'm referring to the ruling of Justice McLaughlin—the grandfather clause that could probably be challenged on the grounds of constitutional principles that we are all familiar with. I misunderstood, or perhaps I just did not extrapolate enough in order to understand your reasoning regarding the consequences in the future that you mentioned.

Are you suggesting that we leave this alone and that there will be court challenges regarding these criteria? Or would you prefer that the current clauses, such as the grandfather clause and the 25 or 30% variance—whatever the percentage—become entrenched in the Constitution so that no constitutional challenge is possible?

**Mme Smith:** Vous pourriez faire cela. Si vous voulez que cette variation soit constitutionnelle, ce n'est pas impossible.

Si c'est souhaitable ou non, voilà une question tout à fait à part. Je ne crois pas que cela soit souhaitable. Ce serait très rigide et vous n'avanceriez jamais vers la parité électorale. Cela vous empêcherait d'atteindre cette parité et je crois que ce serait allé dans le mauvais sens. D'après les documents que je lis et les discussions que j'entends, je crois que cela ne va pas dans le sens des avis qui existent à ce sujet. Il me semble que les commissions tentent d'avancer vers moins de tolérance, et non pas vers plus de tolérance, et c'est ce que j'ai tendance à penser aussi.

Donc, si vous appuyez davantage de tolérance, alors oui, essayez de l'inclure dans la Constitution, car c'est comme cela que ce serait protégé.

**Mr. Langlois:** My last question, Ms Smith, regards Quebec's situation.

In 1992, the Prime Minister of Canada, the ten premiers, the two leaders of the territories, and the chiefs of aboriginal groups unanimously agreed to grant Quebec a constitutional guarantee of 25% of the House of Commons seats, regardless of the ratio of Quebec's population with respect to the other provinces. In 1994, if Quebecers were to postpone political sovereignty, do you think that this constitutional guarantee should be made law?

[Text]

**Prof. Smith:** I was wishing that you wouldn't ask me that question, but you have, so I will be brutally frank. I'm completely opposed to that. It defies the principle of proportionate representation in section 51 of the Constitution, which I think is a correct principle in democratic liberal politics. Also, I think it would be much disliked outside Quebec as a provision.

If you're looking to make changes to provincial representation in the Parliament of Canada—that is to say, the Senate and the House of Commons considered together—I would prefer looking at the Senate. I know this is a traditional position, but I really think that the House of Commons is the people's House and that representation in it really should be based, as much as is reasonably possible, particularly in a federal country such as Canada, on representation by population. That's my opinion.

**M. Langlois:** Madame Smith, votre conception de la représentation par population vous permet-elle de faire abstraction du 30 juin 1867? Le Québec avait alors 65 députés sur 130 et l'Ontario en avait 65 sur 130, ce qui faisait la moitié des députés pour le Québec; actuellement, on s'en va allégrement vers une représentation de moins de 25 p. 100? Le critère de la représentation par population vous permet-il de faire abstraction des deux peuples fondateurs ou des deux nations fondatrices de ce pays?

Cela vous permet-il de mettre à part la contribution séculaire du Québec à la vie du Canada?

**Prof. Smith:** I'm not trying to dismiss anything of the sort. Look at the Maritime provinces. In 1867 they had some clout in the House of Commons and they thought they were going to have that for some time. Then their population declined relative to the populations of Quebec and Ontario, and subsequently the western provinces. They woke up in 1921—which happened to be the beginning of the maritime rights movement—and discovered that they had such a small number of seats in the House of Commons where it mattered.

It's not an easy thing, but that's one of the consequences of population decline. Either you go with that principle or you don't. I guess I go with it and you don't.

**M. Langlois:** Je ne veux pas faire de «futurologie» politique, mais on peut penser, suivant votre vision et si elle est partagée par un grand nombre de Canadiens et de Canadiennes, que l'idée d'une superstructure à la Robert Bourassa, avec une représentation égale du Québec et du Canada, est quelque chose qui, selon vous, serait tout à fait inacceptable.

• 1220

**Prof. Smith:** Now you're asking me an empirical question. You're asking me whether I think a goodly number of people outside Canada would or would not prefer that. But I don't have to answer that question because I guess the vote on the Charlottetown accord was an answer to that question, as you well know.

**M. Langlois:** Merci, c'est tout.

[Translation]

**Mme. Smith:** J'espérais que vous n'alliez pas me poser cette question, mais étant donné que vous l'avez fait, je serai très franche. Je suis absolument contre. Cela va à l'encontre du principe de la représentation proportionnelle en vertu de l'article 51 de la Constitution, qui je crois constitue un principe correct dans les démocraties libérales. De plus, je crois que ce ne serait pas apprécié du tout en dehors du Québec.

Si vous songez effectuer des changements à la représentation des provinces au Parlement du Canada—c'est-à-dire, au Sénat et à la Chambre des communes—je préférerais qu'on envisage des modifications au Sénat. Je sais qu'il s'agit d'une position traditionnelle, mais je crois vraiment que la Chambre des communes est la Chambre du peuple et que la représentation à la Chambre, dans la mesure du possible, surtout dans un pays fédéral tel que le Canada, devrait être basée sur la population. Voilà mon avis.

**Mr. Langlois:** Ms Smith, does your perception of rep by pop cause you to lay aside the 30th of June 1867? Quebec at that time had 65 members out of 130 and Ontario had 65 members out of 130, which meant that Quebec had half the total number of members. We are now quickly moving towards less than 25%. Does rep by pop mean that you can dismiss the fact that there were two founding people, or two founding nations in this country?

Does it mean that you can dismiss Quebec's longstanding contribution to Canada?

**Mme. Smith:** Je n'essaie pas du tout de la mettre à part. Prenons les provinces de l'Atlantique. En 1867, elles avaient un certain poids dans la Chambre des communes et elles pensaient qu'elles l'auraient pour un certain temps. Leur population a commencé à diminuer par rapport aux populations du Québec et de l'Ontario, et ensuite des provinces de l'Ouest. Elles se sont réveillées en 1921—qui était aussi le début du mouvement des droits des Maritimes—and elles ont découvert qu'elles avaient un petit nombre de sièges à la Chambre des communes, là où c'était important.

Ce n'est pas facile, mais je crois que c'est une des conséquences de la baisse de la population. Soit vous appuyez le principe, soit vous ne l'appuyez pas. Je suppose que je l'appuie et que vous ne l'appuyez pas.

**Mr. Langlois:** I do not want to try and look into a political crystal ball, but one might think that, based on your vision, if it were shared by a great number of Canadian men and women, a superstructure à la Robert Bourassa, with equal representation for Quebec and Canada, would be absolutely unacceptable.

**Mme Smith:** Vous me posez une question empirique. Vous me demandez si je pense qu'un bon nombre de gens à l'extérieur du Canada préféreraient ou ne préféreraient pas cela. Mais je n'ai pas à répondre à cette question parce que j'estime que le verdict de l'accord de Charlottetown a été une réponse à cette question, comme vous le savez bien.

**Mr. Langlois:** Thank you, that is all.

**[Texte]**

**The Chairman:** Thank you very much for your appearance before us, Professor Smith. We've enjoyed your comments, your insights on the various issues we put to you, and your frankness in answering the question. That's great.

Our next witness is Professor John Courtney, from the Department of Political Studies at the University of Saskatchewan.

Professor Courtney, we want to thank you for coming before the committee today. We're delighted you're here and we are looking forward very much to the comments you have on this series of topics we are discussing in this committee.

Alors bienvenue et j'espère qu'après vos remarques, les membres du Comité auront des questions à vous poser.

**Professor John Courtney (Department of Political Studies, University of Saskatchewan):** Mr. Chairman, thank you very much. I will read a few brief opening remarks. I'm sorry I have not had time to prepare this formally in any sense, so as to circulate a paper to the committee. But if you will just bear with me for a few moments I will try to answer the four questions you have posed. Perhaps that in turn will elicit a number of other questions dealing with this very important topic.

I think it's an incontestable truth that the constituency in Canada is the building block of elections. So the question becomes one of how do you compose the building block, what are its boundaries, what are its sizes, and to what extent should it reflect such important considerations as community of interest.

On your first question, the formula to cap or reduce the size of the House of Commons, you've been presented with a number of scenarios by Mr. Kingsley and in the Lortie report. Should you choose to place a cap on the House of Commons, say on the order of 300 or so seats, you will obviously have to address the issues raised by the Constitution Act representation of 1985 and start to reduce, perhaps along the lines suggested by the Lortie commission, the number of seats assigned the smaller and the slower-growth provinces.

This in turn, to be fair, will also raise in the minds of some the spectre of constitutional reform on the Senate floor clause. We have just heard from my colleague Professor Smith, who has addressed this issue I think properly and very eloquently. Insofar as the senatorial floor guarantees for the small provinces are concerned, that simply is not a politically viable option in the Atlantic provinces. It is indeed perhaps necessary to keep those floors because of federalism.

Here I refer you to the absence of a truly federal second chamber. The House of Commons has had to fill, if you like, that vacuum. It is the House of Commons to which Prime Ministers turn to appoint their cabinet. Again to use the example of the Atlantic provinces, if one were to reduce, even if it were acceptable to Prince Edward Island, which I think is a completely separate issue, the size of the representation of Prince Edward Island in the House from four seats to one,

**[Traduction]**

**Le président:** Je vous remercie infiniment d'être venue nous voir, madame Smith. Nous avons fort apprécié vos commentaires, vos réponses aux diverses questions que nous vous avons posées, et votre franchise. Excellent.

Notre témoin suivant est le professeur John Courtney du département d'études politiques de l'Université de Saskatchewan.

Monsieur Courtney, nous tenons à vous remercier d'être venu nous voir aujourd'hui. Nous sommes ravis de vous avoir et nous attendons avec beaucoup d'impatience vos commentaires sur la série de sujets que nous étudions.

So, welcome, and I hope that after your statement, the members of the committee will have questions to put to you.

**M. John Courtney (Département d'études politiques, Université de Saskatchewan):** Monsieur le président, je vous remercie infiniment. Je vais lire quelques remarques préliminaires assez brèves. Je m'excuse de ne pas avoir eu le temps de les préparer d'une manière plus formelle me permettant de vous les distribuer sous la forme d'un texte. Si vous voulez bien me prêter votre indulgence pendant quelques minutes, j'essaierai de répondre aux quatre questions que vous posez. Il est possible qu'elles élargissent le débat sur cette question très importante.

Je crois qu'il est incontestable qu'au Canada, la circonscription est la pierre angulaire des élections. Il faut donc se demander quelle forme donner à cette pierre angulaire, quelle limite lui donner, quelle importance lui donner et dans quelle mesure elle devrait prendre en compte des considérations aussi importantes que la communauté d'intérêts.

Au sujet de votre première question, la formule de plafonnement ou de réduction du nombre de sièges à la Chambre des communes, un certain nombre de scénarios vous ont été offerts par M. Kingsley et par le rapport Lortie. Si vous décidiez de plafonner le nombre de sièges à la Chambre des communes, disons de le plafonner à environ 300 sièges, il vous faudrait de toute évidence trouver une réponse aux questions soulevées par la Loi constitutionnelle de 1985 sur la représentation et réduire pour commencer, peut-être selon les principes suggérés par la commission Lortie, le nombre de sièges assignés aux provinces plus petites et à la croissance plus lente.

Il est évident que pour certains cela obligerait à remettre en cause la règle sénatoriale et donc à provoquer une réforme constitutionnelle. Vous venez d'entendre ma collègue, Mme Smith, qui vous a parlé de cette question de manière très éloquente et très appropriée. Toucher à la règle sénatoriale concernant les petites provinces n'est pas une option politiquement viable pour les provinces de l'Atlantique. Il est peut-être d'ailleurs nécessaire de conserver cette règle pour respecter le fédéralisme.

Il n'y a pas de deuxième chambre véritablement fédérale. Il a fallu que la Chambre des communes remplisse, si vous voulez, ce vide. C'est dans la Chambre des communes que les premiers ministres choisissent les membres de leur cabinet. Pour reprendre l'exemple des provinces de l'Atlantique, si le nombre de sièges était réduit, même si l'Île-du-Prince-Édouard en acceptait le principe, question totalement distincte d'après moi, sa représentation à la Chambre passerait de quatre sièges à un,

[Text]

which is theoretically what its population would warrant, then it seems to me this raises considerably the stakes for representation in the cabinet, which after all is the effective federal institutional mechanism in the dominion.

[Translation]

ce que sa population justifierait en théorie, mais cela modifierait considérablement les possibilités de représentation au sein du Cabinet qui après tout est le véritable instrument institutionnel du fédéralisme.

• 1225

So whatever number you come up with, whether it's capped or uncapped, you're ultimately going to have to address important questions about the smaller provinces.

In a sense, there is an irreconcilability to the question you have posed. If you decide to put in a cap and to go along with at least some if not all of the existing constitutional and legislative or statutory provisions—the grandfather clause and the senatorial floor—then by definition you are going to be placing the faster growing provinces at a disadvantage. This is why there is an irreconcilability about placing a cap and at the same time keeping these provisions in place—the grandfather and senatorial clause provisions.

So you may want to seriously consider the Lortie recommendation of successively reducing the number of seats in the smaller provinces—basically doing away with the grandfather clause—on the understanding that no province would lose more than one seat from one redistribution to the next, and keeping in place the senatorial floor clause, but then abandoning the notion of a cap and moving to something like Quebec at 75 seats, for example.

The downside of that as far as some members of the public and some parliamentarians are concerned, is that this inevitably leads to an increase in the House of Commons. I am less worried about that than some other people might be. Modest increases from time to time are quite acceptable and appropriate.

In considering the various scenarios you have in front of you, I would urge you to be mindful of the difficulties of extrapolating from census projections. For example, in 1971 Statistics Canada predicted that the Canadian population would be about 24.1 million people in 1981. They were within a couple of hundred thousand people, but they failed to anticipate the rapid growth in the province of Alberta and the relatively slower growth in the province of Quebec. Alberta grew at 600,000 faster than Statistics Canada had projected, and Quebec grew at 600,000 lower than Statistics Canada had projected. So the total population figure for the country was right on the mark, but the distribution of that population was off.

I recall well sitting with one of the predecessors of this committee discussing this very issue. That led to the amalgam method, which was an attempt to try to address some of these problems with respect to the distribution of population.

The second issue that you raised has to do with the method of selection of commissioners. Frankly, I see no reason to change this, working on the basic premise that if it ain't broke, don't try to fix it.

Quel que soit le chiffre sur lequel vous vous entendiez, qu'il s'agisse d'un plafonnement ou non, il faudra bien, au bout du compte, se poser la question importante du sort des petites provinces.

Dans un sens, la question que vous avez posée est un petit peu insoluble. Si vous décidez de plafonner, tout en respectant certaines des dispositions constitutionnelles et législatives—je pense à la clause des droits acquis, et au seuil sénatorial—vous désavantagez par définition les provinces dont la démographie est dynamique. Voilà pourquoi il y a une contradiction entre l'idée d'un plafonnement et le maintien de ces dispositions: l'article des droits acquis, et celui concernant le Sénat.

Vous pouvez sérieusement envisager de suivre la recommandation Lortie, à savoir réduire graduellement le nombre des sièges des petites provinces—ce qui signifie d'une certaine manière l'abandon des droits acquis—à condition que ces provinces ne perdent pas plus d'un siège d'un redécoupage à l'autre, et en maintenant par ailleurs le seuil sénatorial, mais en ne s'imposant pas de limite supérieure au nombre de sièges, et en donnant au Québec quelque chose comme 75 représentants, par exemple.

L'inconvénient de cette solution, aux yeux de certains Canadiens et même de certains parlementaires, c'est que cela accroît inévitablement la représentation à la Chambre des communes. Pour ma part je m'en inquiète moins que d'autres. Des petites augmentations de temps en temps sont tout à fait acceptables, et peut-être justifiées.

Faites très attention, cependant, lorsque vous discutez de toutes les possibilités qui s'offrent à vous, à bien vous souvenir qu'il est difficile d'extrapoler à partir des chiffres du recensement. Ainsi, en 1971, Statistique Canada avait prévu 24,1 millions de Canadiens en 1981. L'erreur n'était que de quelques centaines de milliers de Canadiens, mais les statistiques avaient complètement occulté la croissance importante de l'Alberta, et la croissance plus lente du Québec. La population de l'Alberta a augmenté de 600 000 unités de plus que ce que Statistique Canada avait prévu, et le Québec de 600 000 de moins. Le chiffre total de la population pour l'ensemble du pays était exact, mais on avait mal calculé la répartition.

Je me souviens d'avoir précisément parlé de cette question devant l'un des comités qui a précédé celui-ci. C'est ainsi que l'on s'est ensuite entendu sur la méthode de l'amalgame, tentative pour précisément corriger certaines de ces faiblesses de calcul concernant la répartition de la population.

La deuxième question que vous avez posée, concerne le choix des commissaires. Franchement, je ne vois aucune raison de changer quoi que ce soit, car le mieux en l'occurrence est souvent l'ennemi du bien.

## [Texte]

By any realistic measure it seems to me that it has worked, and it is vastly superior to a number of alternatives that one can think of. That is not to say it cannot be improved or in some way tightened up. I am suggesting to you the notion of an independent judge named by the chief justice of the province and two outsiders or independent people, often university professors or clerks of legislatures. I think it's not a bad system.

However, if you are thinking of an alternative to this, I would urge you to consider the Australian model. Earlier today Mr. Hamel referred to Australia. In Australia they keep the commissions more or less with the same membership, and it is defined by statute. One would need the research staff check into the particulars on this, but there are people on the commissions—very few, generally just three or four—who are named either by statute or by regulation. The state geographer, the state statistician or someone who is involved at the state level with the running of the executive branch of government—not the political, but the executive branch—are kind of standing members of this committee.

• 1230

Still, I would urge you to think seriously about not altering the present system, because it seems to me, if the past record of three or four decades is anything to go on, really the system has worked well. There have been a few problems from time to time, but nothing in any major sense.

Thirdly, on the rules governing the powers and the methods of proceeding, what is the premise you are starting from in that question? Is change necessary? Do you begin by working from the premise the commission ought to go in, have a look at the boundaries and say we're going to change these?

It seems to me the basic proposition set forward in the Electoral Boundaries Readjustment Act is the greatest priority—it does not use the word "priority", but this is my reading of the act—should be given to equality of population or some measure thereof. After all, that has been one of the themes running through Confederation, and I take you back to George Brown's remark in 1853 to the effect that population is the only true basis of representation.

But the reality is population shifts, and, as we say, that's the rub. One-fifth of Canadians move every year. It's a staggering figure that 20% of the Canadian population relocates from one year to the next. Population shifts not only within provinces but of course amongst and between provinces. So you have to deal with the notion of inequality of populations growing up with the passage of time and how best to try to deal with that at the time the redistribution commissions draw up their maps.

The other factors, which are undoubtedly important—the community of interest, the manageable geographic size and all the other related factors—are in my view secondary to the basic proposition, which is equality of population is a goal to be aimed at. I think the other factors of community of interest and manageable geographic size should not come at the cost of the relative equality of voting power.

## [Traduction]

Concrètement, et en restant réaliste, je trouve que notre procédure a bien fonctionné, et qu'elle est bien supérieure à des tas d'autres méthodes. Ça ne veut pas dire que l'on ne peut pas ici ou là apporter quelques améliorations. Je pense par exemple que le juge en chef de la province pourrait nommer un juge, plus deux personnes de l'extérieur, parfaitement indépendantes, qui pourraient être des universitaires ou des fonctionnaires des Assemblées législatives. Je pense que ce serait un bon système.

En tout cas, si vous réfléchissez à une méthode différente, je vous exhorterais à regarder du côté de l'Australie. D'ailleurs M. Hamel vous en a parlé. En Australie, les commissions conservent plus ou moins la même composition, et celle-ci est définie par la loi. Je pense qu'il faudrait demander à vos attachés de recherche de se pencher sur la question, et sur le fait qu'il y a des commissaires—très peu, en général trois ou quatre—qui sont nommés par règlement ou par voie législative. Ensuite il y a le géographe de l'État, ou le statisticien en chef, ou d'autres hauts fonctionnaires du même ordre, travaillant pour l'exécutif—je parle bien de l'exécutif, et non pas de la structure politique—comme membres permanents du comité.

• 1230

De façon générale, je vous exhorterais à ne pas modifier le système actuel, qui me semble, si l'on s'en tient aux trois ou quatre dernières décennies, avoir donné de très bons résultats. De temps en temps il y a eu quelques petits problèmes, mais rien de grave.

Troisièmement, il y a la question des pouvoirs et des méthodes des commissions. Il s'agit de savoir de quoi l'on parle. Partons-nous du principe qu'il faut modifier la carte électorale? Est-ce que vous réfléchissez à partir du principe selon lequel les commissions doivent intervenir, et automatiquement modifier les limites des circonscriptions électorales?

Il me semble que le principe de base énoncé dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, en fait la priorité absolue—bien que le terme de priorité ne soit pas utilisé, mais c'est ainsi que je le comprends—est l'équité de la représentation populaire. Il semble bien que ce soit l'un des grands thèmes de l'histoire de la Confédération, et je vous renvoie aux déclarations de George Brown en 1853, selon lesquelles la population est bien effectivement la seule base du principe de la représentation.

Mais en réalité il y a des glissements de population, et comme nous le disons, c'est bien là qu'est le problème. Un cinquième des Canadiens déménagent chaque année. D'une année sur l'autre, et c'est quand même frappant, 20 p. 100 de la population a changé de domicile. Il y a donc des déplacements de population à l'intérieur des provinces, mais également d'une province à l'autre. La croissance de la population est donc inégale au fil des ans d'un lieu à l'autre, et c'est le problème qui se pose aux commissions au moment du redécoupage de ces cartes électorales.

Les autres facteurs, qui ne sont pas sans importance—la communauté d'intérêts, le fait que la dimension de la circonscription doit être raisonnable, etc.—sont à mon avis secondaires par rapport à cette préposition de base, concernant l'équité de la représentation populaire. La communauté d'intérêts, la superficie de la circonscription, ne doivent pas faire obstacle à l'application du principe de la parité relative des votes.

## [Text]

The act as it now stands cannot be said to be ungenerous. The plus or minus 25% and the extraordinary circumstances clause certainly allow commissions a great deal of leeway. My suggestion to you would be to do away with the extraordinary circumstances clause—I see no compelling reason to retain it—and to give serious consideration to the recommendation of the Lortie commission, by which you would place a much tighter limit, perhaps in the order of plus or minus 15%, on the work of the commissions insofar as their intra-provincial spread is concerned.

I think you have to accept the basic premise that changes are going to be necessary from one redistribution to the next, principally because no population is static. It's best for the legislation to make allowances for this insofar as the commissions are given some leeway, but I don't think the allowances need to be as large as they now are.

I would urge you to give consideration to the idea of more frequent redistributions. This was recommended first in the Lortie Commission and more recently was commended to you, I think, by Mr. Kingsley. That is certainly the case in Australia. It has the effect of making changes less dramatic than they would be at ten-year intervals.

Finally, the last question addresses the nature of involvement of the public and the time taken in that process and the involvement of the House of Commons in the work of the commissions. You may not like what I am about to say, but nonetheless you have asked me here so I am going to tell you.

I would leave the commissions as independent as possible, and by that I mean at true arm's length from the House of Commons. That is after all the whole purpose of appointing them in the first place. I think the public should be involved in as open a way as possible and it may be worth considering the possibility of changing the order in which the public is consulted in the process. As matters now stand, the commissions draft their initial maps and then hold their hearings. I would suggest to you that it is desirable to consider the views of the public at the outset.

• 1235

In my view, Canadians are becoming increasingly aware of electoral redistribution questions, partly for the reason that Professor Smith has outlined. That is, there is a kind of charter awareness of Canadians now that there wasn't a decade ago. Also, I think the issues that are coming to the fore are often captured in the public's view by the position parliamentarians have vis-à-vis the position the public has. I am going to return to that in a moment, because I think there is a kind of double standard going on here.

As I say, you may wish at the time that the commissions first meet for them to consult with the public, then publish the maps. That could elicit public comments and perhaps formal hearings, although I understand naturally that would delay the work of the commissions. Nonetheless, I think the public at some stage would want to be able to comment on the initial proposals of the maps. Then the commissions would have their final considerations of the maps, publish them, they would be gazetted and that would be the end of the process.

## [Translation]

Pour le moment, la loi est loin de manquer de générosité. L'écart permis de 25 p. 100 dans un sens ou dans l'autre et la disposition des circonstances extraordinaires donnent aux commissions une marge de manœuvre confortable. Ma proposition serait de vous débarrasser de cette clause des circonstances extraordinaires—je ne vois aucune raison de la conserver—and d'envisager sérieusement d'appliquer la recommandation de la commission Lortie, qui imposerait une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte, de l'ordre de 15 p. 100 dans un sens ou dans l'autre, pour l'écart intra provincial.

Mais vous serez obligés d'accepter le principe selon lequel il faudra modifier quelque chose d'un redécoupage à l'autre, surtout du fait de la mobilité de la population. Il est donc préférable que la loi le prévoie, et que les commissions disposent d'une marge de manœuvre, mais celle-ci n'a pas besoin d'être aussi généreuse que dans la loi actuelle.

Je vous exhorterais par ailleurs à discuter de l'idée d'une refonte plus fréquente de la carte électorale. C'est ce que la commission Lortie avait d'abord recommandé, et plus récemment, devant le comité je pense, M. Kingsley. C'est en tout cas la situation en Australie. Cela a l'avantage d'éviter ces bouleversements trop radicaux lorsque le redécoupage est décennal.

Finalement, la dernière question pose le problème de la participation de la population, le temps que l'on alloue à l'ensemble du processus, et la participation de la Chambre des communes au travail des commissions. Ce que je vais vous dire risque de ne pas beaucoup vous plaire, mais puisque vous m'avez appelé à comparaître, je ne me défilera pas.

Je donnerais aux commissions autant d'indépendance que possible, et je pense notamment à leur indépendance face à la Chambre des communes. D'abord, c'est bien pour cela qu'elles sont normées. Je pense donc que la population devrait pouvoir participer de façon ouverte, et on pourrait aussi modifier à cet égard l'ordre dans lequel on procède pour ces consultations de la population. En ce moment, les commissions font une première ébauche d'une première carte électorale et tiennent ensuite des audiences. Je pense qu'il serait souhaitable de consulter d'abord la population.

À mon avis, les Canadiens sont de plus en plus sensibles à cette question du redécoupage électoral, et en partie pour les raisons évoquées par M<sup>me</sup> Smith. D'une certaine manière, les Canadiens ont été sensibilisés par la Charte, sensibilisation qui n'existe pas il y a dix ans. Par ailleurs, les questions qui émergent sont souvent l'effet de la façon dont la population reprend les positions que les parlementaires adoptent après que la population s'est exprimée. J'y reviendrai dans un instant, car il y a là à mon avis, deux poids deux mesures.

Comme je le disais, vous pourriez demander que lorsque les commissions se rencontrent, elles consultent d'abord la population, pour ensuite publier les cartes. Cela permettrait d'avoir d'abord l'avis de la population, par le biais d'audiences officielles, même si cela retarde le travail des commissions. Bien sûr la population voudra ensuite à un moment ou à un autre pouvoir se prononcer sur les premières propositions de découpage. Ensuite les commissions pourraient conclure, publier les cartes, qui seraient imprimées dans la Gazette et les choses en resteraient-là.

## [Texte]

What is missing from that is the parliamentary stage. I see no compelling reason, as things now stand, for the parliamentary consideration stage to be maintained. You have 30 days for members to submit objections and you have another 30 days, as matters now stand, for the House committee to dispose of those objections.

In the course of the life of a commission, which I think normally is around two to two and a half years from the beginning of the process to the very end, 60 days is not an overly long time. Nonetheless, I would remind you that I think the further along we go after a census, the more out of date the maps become. When an election is held three or four years down the line, it is by definition going to be more out of date than it would have been one or two years after the census had been taken.

I think anything that can be done to shorten the time of the whole redistribution process from beginning to end would be very helpful. Therefore the 60 days would help.

That's not my principal reason for raising this issue with you. By definition, parliamentarians have interests to protect and they are political interests. I think there's a growing sense in the larger Canadian community amongst the public that to allow parliamentarians to have special consideration over the maps, a special period set aside for them, runs counter to the more fundamental democratic ethic in the country. It runs counter to the process that the whole independent electoral commission redefinition should be as apolitical as possible.

Members of Parliament, like everyone else, can make their views known at the initial stage. Like everyone else, MPs have the opportunity to present their views when the public is consulted. My own research in looking at this has shown to me conclusively that MPs are increasingly using that public forum, that initial stage, for the public involvement to make their views known to the commission.

Although I think there can be some tidying up there, this makes a lot of sense, because that's the early kind of tentative drawing stage and therefore for them to have an input at that stage is very desirable. It also makes sense in terms of where the MPs really see the power lying. And as the power shifts to the commissions, parliamentarians should not keep for themselves an added opportunity that no one else in this country has to comment on the work of the commissions.

I mention that at the close of these remarks, Mr. Chairman, to remind you that the legitimacy of the process depends on what the public sees as fair ground rules. There is an element of unfairness in the present act in that MPs are allowed, further down the line, to comment and raise objections. I would echo the sentiment expressed by Professor Smith a moment ago, that it's amazing how ten years down the line the maps of today, which are very controversial today, have somehow been accepted and the MPs are defending them.

## [Traduction]

Ce qui manque dans tout cela c'est l'étape parlementaire. Je ne vois pas de raisons convaincantes, pour le moment, de maintenir l'étape parlementaire du processus. Les députés ont 30 jours pour soumettre leurs objections, plus 30 autres jours, dans l'état actuel des choses, pour la réponse du comité de la Chambre.

Dans la vie d'une commission, qui est normalement de deux à deux ans et demi, du premier au dernier jour, 60 jours ce n'est pas excessif. Cependant, plus on s'éloigne de la date du recensement, plus les cartes sont elles-mêmes éloignées de la réalité. Lorsque les élections ont lieu trois ou quatre ans plus tard, les cartes seront moins justes qu'elles ne l'auraient été un ou deux ans après le recensement.

Tout ce qui peut être fait pour raccourcir le processus du redécoupage, du début à la fin, ne peut être qu'utile. Voilà pourquoi ces 60 jours semblent une bonne mesure.

Mais ce n'est pas la raison principale qui m'incite à poser la question devant vous. Par définition, les parlementaires ont des intérêts à protéger, et ce sont des intérêts politiques. Mais on a de plus en plus le sentiment, dans le Canada de façon générale, qu'accorder un privilège aux parlementaires en ce qui concerne l'examen et la discussion de ces cartes, puisque l'on réserve à leur usage un certain nombre de jours pour cela, est contraire aux principes fondamentaux de la démocratie. C'est notamment contraire à l'idée selon laquelle l'ensemble du processus du redécoupage, par des commissions indépendantes, doit être aussi apolitique que possible.

Les députés, comme quiconque, peuvent donc se faire entendre lors des premières audiences. Comme tout citoyen canadien, les députés ont la possibilité de témoigner en même temps que le reste de la population. Mes propres recherches m'ont montré que les députés se prévalent d'ailleurs de plus en plus de la possibilité de comparaître au moment de ces consultations, dès le départ, pour se faire entendre de la commission.

Même s'il y a encore place pour certaines améliorations, je trouve cela tout à fait normal, puisqu'on en est à ce moment-là encore à une première tentative de redécoupage, et c'est bien à ce moment-là que leur avis est intéressant. Cela montre également où du point de vue des députés, se trouve le pouvoir dans cette affaire. Et puisqu'effectivement il y a un déplacement du pouvoir en faveur des commissions, on ne voit pas pourquoi les parlementaires conserveraient par-devers eux une possibilité supplémentaire, que personne d'autre n'a dans le reste du pays, de commenter le travail des commissions.

• 1240

Je le dis en fin d'exposé, monsieur le président, pour vous rappeler que la légitimité de tout ce processus tiendra beaucoup à l'idée que la population se fait de l'équité en la matière. Et l'on voit que la loi en vigueur est d'une certaine manière injuste, puisque les députés sont autorisés, au bout du processus, à dire ce qu'ils pensent du travail des commissions et à s'y opposer, si nécessaire. Au point que, là-dessus, je fais écho à ce que disait M<sup>e</sup> Smith tout à l'heure: on constate avec surprise qu'au bout de dix ans, les cartes qui sont aujourd'hui très contestées ont fini par être acceptées et défendues par les députés eux-mêmes.

[Text]

As a member of the Saskatchewan federal commission in the 1980s, I recall making this point with parliamentarians and candidates and saying that ten years down the line, you are going to be defending these maps that today you are very critical of. I will close on that note by saying that I think there is a kind of grudging acceptance with the passage of time of the efficacy of these maps.

**The Chairman:** Thank you, Professor Courtney.

**Mr. Hermanson:** I appreciate your comments, Professor Courtney. I found myself agreeing with just about everything you said, although I do have some concerns, coming from the same province as you do. Saskatchewan and Manitoba are not likely to benefit in almost any scenario unless we are prepared to make some substantial changes. I think constitutional change is the only means by which we could enhance the influence of Saskatchewan and Manitoba in the political process in Canada at the federal level.

If we cap the number of seats, Saskatchewan and Manitoba would likely lose more seats than any other province in Confederation. If we let the House continue to grow, based on representation by population, with no capping, and continue to expand the number of seats in the House of Commons, the projections—and of course these are always tantamount to speculation—are for no significant growth in Saskatchewan or Manitoba.

So the representation of those two western provinces would diminish while their role in the Senate, as limited as it is, is still significantly smaller than even the Atlantic provinces. So unless there's major reconstruction of our constitution as it applies to representation, the outlook does not look particularly bright for Saskatchewan and Manitoba.

I think both you and Professor Smith suggested that perhaps growth is the easiest way out. That's a bit odd considering that the Saskatchewan government is reducing the number of seats to reflect a feeling there and nationally that we have too many elected representatives in three levels of government in a country of 27 million or 28 million people. Do you have any comments on those observations?

**Prof. Courtney:** I agree with your observation that Manitoba and Saskatchewan, should there be a continuation of the present demographic trends, the trends that have been established over the last two or three decades, will continue to lose influence unless there are constitutional or statutory guarantees put in place to protect the number in the House. Representation would continue to diminish.

But I urge you to consider this point I made about the irreconcilability of this problem you are considering. If you cap the size of the House at say 300 and if you decide to give constitutional and statutory protection to what are basically the six smallest provinces, then by definition the four largest provinces are in fact going to suffer in terms of the number of seats they will be allocated. There is no way around it.

[Translation]

Alors que je faisais partie de la commission fédérale en Saskatchewan, dans les années quatre-vingt, je me souviens en avoir parlé avec des parlementaires et des candidats, leur expliquant que dans dix ans ils allaient défendre ces mêmes cartes auxquelles ils s'opposaient à ce moment-là. Je vais donc clore là-dessus, en disant qu'avec le passage du temps, on semble de plus en plus se laisser aller à contrecoeur à une totale acceptation de ces cartes.

**Le président:** Merci, monsieur Courtney.

**M. Hermanson:** Voilà un exposé intéressant, professeur. Je souscris à presque tout ce que vous avez dit, mais j'ai quand même quelques réserves à émettre, moi qui vient de la même province que vous. La Saskatchewan et le Manitoba ne vont sans doute pas beaucoup profiter de ce redécoupage électoral, quel que soit le scénario choisi, à moins que nous ne soyons disposés à modifier certaines choses en profondeur. Et je pense notamment à modifier la Constitution, ce qui serait la seule chance de redonner à la Saskatchewan et au Manitoba un peu plus de poids sur la scène politique fédérale.

Si nous plafonnons le nombre de sièges, la Saskatchewan et le Manitoba vont perdre plus de sièges que toute autre province de la Confédération. Si nous laissons la Chambre croître, en acceptant le principe de la représentation proportionnelle à la population, sans plafonnement, et si l'on augmente le nombre de sièges de la Chambre des communes, les chiffres—évidemment ce ne sont que des spéculations—montrent qu'il n'y aura pas de gain important pour la Saskatchewan ou le Manitoba.

Voilà donc deux provinces de l'Ouest qui verront leur nombre de sièges diminuer, alors que par ailleurs leur représentation au Sénat, limitée comme elle est, reste même encore nettement inférieure à celle des provinces maritimes. Sauf revoir toute notre Constitution pour ce qui est de la représentation, les perspectives qui s'offrent à la Saskatchewan et au Manitoba ne sont pas très encourageantes.

Vous, et le professeur Smith, semblez dire que l'augmentation du nombre de sièges est la façon la plus facile de s'en sortir. Voilà qui est un petit peu étrange, quand de son côté le gouvernement de la Saskatchewan réduit le nombre de sièges, pour répondre à un sentiment provincial mais également national selon lequel nous avons trop de représentants élus aux trois paliers de gouvernement, dans ce pays de 27 ou 28 millions d'habitants. Qu'en pensez-vous?

**M. Courtney:** Je suis d'accord avec vous, le Manitoba et la Saskatchewan, si les tendances démographiques actuelles se confirment, c'est-à-dire celles des deux ou trois dernières décennies, vont continuer à peser de moins en moins lourd, à moins qu'il n'y ait quelques garanties constitutionnelles ou législatives protégeant leur représentation à la Chambre. Dans le cas contraire celle-ci continuera à fondre.

• 1245

Mais je vous rappelle ce que je vous ai dit tout à l'heure sur l'aspect un peu insoluble de la question que vous posez. Si vous vous imposez un maximum de 300 sièges à la Chambre, par exemple, et si vous décidez de protéger dans la Constitution, et dans la loi, les six provinces les plus petites, les quatre provinces les plus importantes vont forcément en faire les frais. C'est sans issue.

**[Texte]**

My view is not to worry so much about capping the House. Slow growth is after all quite defensible. There is nothing wrong with a ten-or fifteen-member increase from decade to decade. There's no compelling case, in my view, to be made for saying 300 is it. No legislature has a magic number. I remind you in the United States in the State of New Hampshire the lower house has 400 members. The State of California has 80 members. There is no magic number.

The sense one has is it's a very pragmatic decision. For Saskatchewan to have moved from the mid-sixties down to the high fifties or something—an eight-or ten-member decrease—simply reflects the priorities of the people of Saskatchewan at this point. I don't see that has a direct bearing on the federal issue right now.

I think each House is master of its own size and I would urge you to consider the possibility of not placing a cap on the size of the House of Commons.

**Mr. Hermanson:** That's an interesting observation. I'm not sure I agree, especially in light of the example you just gave of Vermont having 400 representatives and California 80. When we see the economic growth and impact of those two states over the last couple of hundred years, you may wonder whether or not California hasn't done better with their 80 representatives than Vermont has done with their 400. Perhaps it stalled them rather than enhanced their position within the United States.

**Prof. Courtney:** The logic of that would be the smaller the House the better and therefore the best possible House would be one member.

**Mr. Hermanson:** I think you're maybe carrying it to an illogical conclusion. You have to determine what is the best number of members to adequately serve the public, and I think that's all of our interests here. In fact we saw in the last Parliament a cabinet get far too large to properly administer the executive arm of government. It was up to around 40 members. When the public demanded it, it was reduced somewhat at the end of the term as a desperation measure, and now we've seen the new government come in with a cabinet of approximately the same size—around 20 to 25 members—which seems to be somewhat more resonable and acceptable to Canadians and still effectively able to serve.

If we continue to expand the House of Commons, you'll fill the vacuum with work to what end? In my opinion there is no need for more backbenchers in the House of Commons. I don't even believe there's a need for larger opposition parties in the House of Commons than what can be served by probably 250 to 300 members of Parliament. In fact we may increase the public cynicism and animosity towards elected representatives if we increase it for no justifiable reason. That is a concern. You may want to comment on that and then I do have another question regarding another area of your presentation.

**[Traduction]**

Mon point de vue serait de ne pas tant se focaliser sur le plafonnement du nombre de sièges à la Chambre. Une croissance lente de ce nombre de sièges est tout à fait défendable. Il n'y a rien d'impensable à ce que tous les dix ans, la Chambre s'accroisse de 10 ou 15 députés. Il n'y a pas de raison convaincante, à mon avis, à vouloir se fixer une fois pour toutes un maximum de 300 sièges. Aucune assemblée législative ne se fixe de chiffre magique. Je vous rappelle qu'aux États-Unis, dans l'État de New Hampshire, la chambre basse a 400 sièges. En Californie, il n'y en a que 80. Ça n'est donc pas la peine de se polariser sur un chiffre.

Ce qu'il faut surtout voir c'est que c'est une décision qui répond à des considérations d'ordre pratique. Pour la Saskatchewan, on est passé de soixante et quelques à cinquante et quelques—une diminution de huit ou dix sièges—and cela à cause des priorités particulières de la population de la Saskatchewan à ce moment-là. Mais je ne vois pas que cela puisse avoir quelque conséquence pour la façon dont nous posons la question au palier fédéral.

Je pense simplement que chaque assemblée législative est maître du nombre de sièges dont elle veut se doter, et je vous exhorterais à ne pas vous imposer de limite supérieure inamovible.

**M. Hermanson:** Intéressant! Je ne suis pas sûr d'être d'accord, et précisément en raison même de cet exemple que vous avez cité, 400 sièges pour le Vermont et 80 pour la Californie. Lorsque l'on considère la croissance économique et le poids respectif de chacun de ces États depuis 200 ans, on peut se demander si la Californie ne s'en est pas mieux tirée avec ses 80 représentants, que le Vermont avec ses 400, lesquels ont peut-être été plus un fardeau qu'autre chose.

**M. Courtney:** Avec cette logique, plus la Chambre est petite, mieux ce sera, et la meilleure des Chambres possible serait une Chambre de un député.

**M. Hermanson:** Vous poussez la logique jusqu'à sa limite illogique. Il s'agit simplement de s'entendre sur ce que serait un nombre optimal de députés, pour servir la population, c'est cela qui nous intéresse ici. Nous avons déjà vu, au cours de la dernière législature, le conseil des ministres avoir une importance numérique beaucoup trop grande pour une bonne administration des affaires de l'exécutif. On en était arrivé à près de 40 membres du conseil. Lorsque la population a réclamé que ce chiffre soit réduit, et en désespoir de cause, on a fini par le faire, et nous avons vu le nouveau gouvernement revenir à un cabinet de cette taille-là—20 à 25 ministres, ce qui semble plus raisonnable, et aussi plus acceptable au regard des Canadiens que l'on peut ainsi servir de façon encore tout à fait efficace.

Si nous continuons à laisser le nombre de sièges à la Chambre des communes augmenter, on arrivera certainement à donner du travail à tout ce monde, mais à quelle fin? À mon avis, nous n'avons pas besoin de plus de députés de l'arrière banc dans cette Chambre. Je ne pense même pas que l'on ait besoin de partis d'opposition plus représentés qu'ils ne le sont, avec une Chambre de 250 à 300 députés. Augmenter le nombre de sièges sans raison valable ne ferait qu'aggraver le dégoût et l'hostilité de la population à l'égard de ses représentants. Et ça, c'est inquiétant. Vous allez nous dire ce que vous en pensez, et j'aurai ensuite une autre question à vous poser sur votre exposé.

[Text]

**Prof. Courtney:** I quite agree. Don't misread my comments. I think the public obviously has an understandable concern about growing costs of government and about the growing number of MPs and its additional cost burden. In 1867, when the first House of Commons was created and Canada had a population of about 4.5 million in the two maritime provinces, Ontario and Quebec, the size of the House of Commons was 181 seats. Sir John A., by the way, wanted a much larger House and was persuaded against that by a number of his colleagues.

[Translation]

**M. Courtney:** Là-dessus, je suis d'accord. Ne me comprenez pas mal. La population effectivement, et de façon tout à fait compréhensible, s'inquiète du coût de fonctionnement de son appareil d'État, et de l'augmentation du nombre de députés, et des dépenses qui accompagnent ce phénomène. En 1867, la première Chambre des communes, alors que le Canada comptait 4,5 millions d'habitants pour les deux provinces maritimes, l'Ontario et le Québec, comptait 181 sièges. Sir John A., à ce propos, aurait voulu une Chambre numériquement plus importante, et ce sont certains de ses collègues qui l'ont persuadé du contraire.

• 1250

Now, 181 seats in 1867 with a population of less than 5 million people means that we have not exactly launched into a new stratosphere here by moving to 295 seats with 27 million people. So, as I say, I'm less concerned about this.

But your observation is correct, because in that observation you have captured this difficulty you have of wanting to keep the size of the House down and yet at the same time wanting to protect the smaller provinces.

**Mr. Hermanson:** Thank you. Just moving on to another area, you suggested that you support the selection process for the commissioners and more or less mandate the arm's-length relationship they currently enjoy when doing their boundary readjustment work.

Do you have any suggestions as to why there has been such a furore over the results? Maybe you hinted at that when you said that every time the maps come out, the MPs are not very happy with them, and then ten years down the road they seem to be very defensive of the maps as they exist.

Would you categorize that as being an accurate description of what's happening now? The whole reason we're re-evaluating the Electoral Boundaries Readjustment Act is that a number of MPs were very unhappy with the way the boundaries were drawn up, particularly in a couple of the Atlantic provinces where there was very little population change and seemingly the boundaries were redrawn for no reason at all. This sounds like a legitimate concern to me.

Then in other areas where there has been substantive shifts in population, there's a definite need for readjustment and still the boundaries were drawn in ways that were not supported by the members of Parliament in those particular areas. Is there a problem with the current legislation that we need to address or is it just a case of some cranky MPs?

**Prof. Courtney:** I welcome the question, because it seems to me that what you have here is a truly unique situation.

My understanding is the same as yours, and that is, the basis for the concern that has led to this consideration has been the reaction of a number of parliamentarians to the maps that were proposed.

Now, what is unique about the situation is that we have a House with a very substantial membership that is completely new, new to federal politics, new to the life of an MP and new to the House of Commons obviously.

Cent quatre-vingt-et-un sièges en 1867, avec une population de moins de 5 millions d'habitants, montrent bien que nous ne nous sommes pas laissés entraîner trop loin avec nos 295 sièges pour 27 millions de Canadiens. Comme je le disais, ce n'est pas pour moi très préoccupant.

Mais votre remarque est juste, et elle saisit bien toute la difficulté qu'il y a à vouloir conserver une chambre d'une taille raisonnable, tout en protégeant les petites provinces.

**M. Hermanson:** Merci. Je vais passer maintenant à un autre sujet, concernant le processus de sélection des commissaires, que vous approuvez tel quel, et l'indépendance relative dont ils jouissent en ce moment.

Comment expliquez-vous alors cette espèce de tollé que suscite à chaque fois ce redécoupage? Vous avez fait remarquer que les cartes ne plaisent jamais aux députés, dans un premier temps, et qu'au bout de 10 ans tout le monde défend le statu quo.

Est-ce que cela semble correspondre, d'après vous, à ce qui se passe en ce moment? Car la raison pour laquelle nous sommes en train de réexaminer la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales c'est qu'un certain nombre de députés n'étaient pas satisfaits de ce processus de redécoupage, et notamment dans quelques provinces Maritimes, où la population évolue peu, et où il semblait arbitraire de vouloir redessiner la carte électorale. Ce que je comprends très bien.

Par ailleurs, il y a des régions où la démographie a été bouleversée, et où l'on sent un besoin de redéfinition des circonscriptions, et pourtant les députés mêmes de ces régions s'opposaient à la nouvelle carte. Cela montre-t-il que la loi en vigueur doit précisément être révisée, ou s'agit-il simplement de quelques députés grincheux?

**M. Courtney:** Je me félicite de devoir répondre à cette question. Nous nous trouvons effectivement dans une situation assez unique.

Je vois les choses exactement comme vous, à savoir que ce sont les réactions d'un certain nombre de députés aux cartes qui avaient été proposées qui nous ont amenés là où nous sommes en ce moment.

Ce qu'il y a de si unique à la situation actuelle, c'est qu'il y a beaucoup de nouveaux députés à la Chambre, qui sont complètement nouveaux sur la scène politique fédérale, et qui arborent pour la première fois les habits neufs d'un député élu pour la première fois et nouveau à la Chambre des communes, de toute évidence.

**[Texte]**

Shortly after their election the MPs were faced with maps that were proposed that were going to cause major dislocations in political and organizational terms and everything that you know, as candidates and as MPs running at the riding level, is necessary in terms of getting your association functioning, your organization working, your captains polling and all of that sort of thing.

Understandably—it's human nature—the reaction was one of "Why is this happening to us? We were just elected with these boundaries and we're familiar with them." And you seized the opportunity to reflect on the wisdom of this act, which I think is very timely and I support you for that, but at the same time I think it suggests that there is perhaps—and I don't mean this in any critical sense—a lack of political understanding about the way in which the process has worked in the past.

I would suggest to you that while in the past there have undoubtedly been objections by MPs—and there always will be objections because, as I said initially, there are political interests at stake here—nonetheless, there isn't the kind of depth of support in this particular Parliament, early in its new life, for the process that for the most part most members were not very familiar with.

So my understanding of this particular issue at this stage is that it's a reflection of this unique Parliament. But the more fundamental issue is obviously what prompts that concern. Without any knowledge whatsoever of the permutations and combinations and the designs of these maps, I'm not prepared to say whether they have amounted to wholesale changes or have not, but I think it was the reaction by the politicians that was really critical in this instance.

**[Traduction]**

Or voilà que très peu de temps après leur élection, les députés se voient soumettre des cartes bouleversant complètement, sur le plan politique, et sur le plan du travail du député, tout ce que vous savez qui-concerne notamment l'organisation d'une campagne pour les candidats, le fonctionnement de votre association de comté, le travail de vos lieutenants au moment du scrutin, etc.

On comprend—and c'est une affaire de nature humaine—that la réaction a été une réaction de vive opposition. Voilà des députés qui avaient commencé à se familiariser avec les limites de leur circonscription et qui ne veulent pas les changer. Vous avez donc saisi l'occasion qui vous était offerte de réexaminer la loi, ce qui me paraît tout à fait bienvenu, je vous appuie là-dessus, mais en même temps on peut peut-être avoir le sentiment—and je ne peux pas être injustement critique à ce sujet—that l'on n'a pas très bien compris, dans la sphère politique, la façon dont jusqu'ici les choses ont fonctionné.

Par le passé, les députés ont certainement fait de l'opposition—and il y en aura toujours, car, comme je l'ai dit, les intérêts politiques sont en jeu—néanmoins, on sent bien que cette nouvelle Chambre, qui en est à ses débuts, n'est peut-être pas capable de défendre et comprendre ce processus qui effectivement pour la plupart de ces nouveaux députés est quelque chose d'inconnue.

C'est donc ainsi que je comprends ce qui se passe en ce moment: c'est l'expression du fait que nous avons affaire à une Chambre assez unique. Mais en même temps il faut répondre à la question plus fondamentale de savoir ce qui nous a amenés à vouloir revoir la loi. Ne connaissant pas le détail des nouveaux redécoupages, je ne dirai pas si l'on a effectivement ou non bouleversé la carte des circonscriptions, mais j'aurais de toute façon plutôt tendance à penser que ce sont effectivement les réactions des députés qui ont été ici déterminantes.

• 1255

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. McTeague.

**Mr. McTeague:** I appreciate the comments you've just made, Professor, since I am from one of the weightiest ridings in the country. I think, however, there's perhaps an underlying misgiving here about why many politicians took exception or had difficulty with the proposed boundaries.

I'll come to my question by simply stating that we had looked at many of these proposals—and I've mentioned this to other witnesses before—as being highly arbitrary. Contrary to the content of this new Parliament, many parliamentarians in fact have parliamentary experience or experience in and around the political process. In my case, as an example, I worked for a member who up to then had the largest riding in Canada, so it's following through generation by generation.

Our concern is that there was always an automatic increase in the number of seats and I take the point of my friend from the Reform Party who addressed the issue of capping. Canadians in that election recognized there was a need to get the fiscal house in order and one of the issues was the automatic increase. You say this happens over a period of time, but it does add to the perception that we have a continual growth pattern.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur McTeague.

**M. McTeague:** Les remarques que vous venez de faire m'intéressent tout particulièrement puisque je viens d'une des plus importantes circonscriptions du pays. Je pense toutefois qu'il y a peut-être un malentendu fondamental sur les raisons pour lesquelles de nombreux politiciens ont eu des objections aux limites proposées.

J'en viendrai à ma question en disant simplement que nous avions considéré qu'une bonne partie de ces propositions—and je l'ai déjà dit à d'autres témoins—étaient très arbitraires. Contrairement aux députés de ce nouveau Parlement, de nombreux parlementaires ont une longue expérience du processus politique. Personnellement, par exemple, j'ai travaillé pour un député qui avait jusque-là la plus grande circonscription du Canada, donc il y a eu une continuité génération après génération.

Ce qui nous préoccupe, c'est le fait qu'il y a toujours eu une augmentation automatique du nombre de sièges et je comprends donc l'intervention de mon ami du Parti réformiste au sujet du plafonnement. Lors des élections, les Canadiens ont jugé qu'il fallait mettre de l'ordre dans nos finances et régler notamment la question de ces augmentations automatiques. Vous dites que cela s'échelonne sur une longue période, mais cela donne tout de même l'impression que le nombre de sièges ne cesse d'augmenter.

[Text]

I wanted to ask you how you felt about the role communities should play in advance of the decisions being made. More importantly, what part of the process ought politicians to be involved with? I ask that because members of Parliament, as you can see from this Parliament, weren't here ten years ago—at least most of us were not here—so the impact we might have had was not possible.

**Prof. Courtney:** Thank you. I agree entirely with your observation about the public's reading of this issue and the implications of the automatic increase. The words you chose are absolutely correct, and that is, the public says you need to get your house in order and therefore why not start by placing a cap on the size of the House of Commons. I can only reiterate the point I made earlier about the basic incongruity between that and at the same time protecting the smaller provinces.

Insofar as the role of the various communities is concerned, one of the extraordinary pleasures I had as a federal redistribution commissioner was hearing the views of such a variety of people from an incredible number of backgrounds. They were obviously seized by the issue that their community needed to be represented, whether it was defined in economic, geographic or historical terms or whatever the case may have been. They felt a part of one community more than they felt a part of another community and I think commissioners must be sensitive to that. The whole exercise strikes me as pointless if commissioners are not sensitive to the need to recognize how strongly people identify with their communities.

MPs for their part can play a very vibrant and active role at that stage, as can candidates from other parties—former candidates or newly nominated candidates—who bring to bear on the issue their perspective from the political and organizational standpoint.

Let me give you an illustration. The member from Saskatchewan who sat for many years from Yorkton—Melville drew to our attention the need to maintain media distribution links within the constituency—geographically it's a very large riding—to have newspapers and television stations that were within that riding rather than from Saskatoon or Regina, but in the Yorkton area. He was able to talk about small-town weekly newspapers and how important it was to have that link within the community.

• 1300

We were persuaded of the importance of dissemination of information, the flow of information, and the role the media play in the community. In a town or city like Prince Albert or in North Battleford or Lloydminster there are important local newspapers that capture these local stories in a way the papers in Regina or Saskatoon simply do not. So it's very important to bear that in mind, and the commissions must be mindful of this as they create these ridings.

Now that was the contribution a politician made. I for one welcomed it. I thought it was a very important informational accomplishment for him to have said as an MP that he needed to get his message out to the people and that he had to have obvious links within the community to do that.

[Translation]

J'aimerais vous demander votre avis sur le rôle que les collectivités devraient jouer avant que les décisions ne soient prises. Je voudrais surtout savoir à quel niveau du processus les politiciens devraient intervenir. Je vous pose cette question car les députés de ce Parlement, comme vous le constatez, n'étaient pas là il y a dix ans, la plupart d'entre eux en tout cas, et n'ont donc pas pu intervenir auparavant.

**M. Courtney:** Merci. J'accepte complètement ce que vous dites au sujet de l'interprétation du public en la matière et des conséquences de l'augmentation automatique. Vous avez exprimé la chose de façon très judicieuse en disant que le public voulait qu'on mette de l'ordre dans les affaires du gouvernement et que ce serait une bonne idée de commencer par plafonner le nombre de sièges à la Chambre des communes. Je ne peux que vous répéter ce que je disais tout à l'heure au sujet de la contradiction qui existe entre cette thèse et celle de la protection des petites provinces.

Pour ce qui est du rôle des diverses collectivités, j'ai eu en tant que commissaire fédéral chargé du redécoupage le plaisir extraordinaire d'entendre le point de vue d'une foule de gens de tous horizons. Ils tenaient absolument à ce que leur communauté soit représentée, que ce soit au niveau économique, géographique, historique ou autre. Ils avaient le sentiment d'appartenir à une collectivité plutôt qu'à une autre et je pense que les commissaires doivent en tenir compte. Tout l'exercice me semble totalement futile si les commissaires ne sont pas conscients de la nécessité de reconnaître à quel point les gens s'identifient à leur collectivité.

Les députés pour leur part peuvent jouer un rôle très actif à ce niveau, de même que les candidats des autres partis—les anciens candidats ou les candidats nouvellement proposés—en donnant leurs points de vue sous l'angle de la politique et de l'organisation.

Je vais illustrer ce que je vous dis. Le député de la Saskatchewan qui a représenté pendant de très nombreuses années la circonscription de Yorkton—Melville nous a signalé la nécessité de maintenir les liaisons de distribution médiatique au sein de la circonscription—c'est une circonscription extrêmement étendue—and de conserver les journaux et les stations de télévision de la région plutôt que de les faire venir de Saskatoon ou de Regina. Il nous a parlé des hebdomadaires des petites localités et de l'importance de ce lien au sein de la collectivité.

Il nous a convaincus de l'importance de la dissémination de cette information, de la circulation de l'information, et du rôle que jouent les médias au sein de la collectivité. Dans une ville comme Prince Albert ou North Battleford ou à Lloydminster, on trouve d'importants journaux locaux qui relatent des événements locaux alors que les journaux de Regina ou de Saskatoon ne peuvent absolument pas le faire. Il est donc très important de garder cela à l'esprit, et les commissaires devraient y songer lorsqu'ils créent ces circonscriptions.

Voilà donc ce qu'un politicien a pu faire. Je m'en suis personnellement réjoui. J'ai trouvé remarquable de l'entendre dire en tant que député qu'il avait besoin de faire passer son message dans la population et qu'il lui fallait à cette fin disposer de liens évidents avec la collectivité.

**[Texte]**

**Mr. McTeague:** You made a comment earlier with respect to using more frequent visitations especially in weightier ridings and more populated areas and revisiting redistribution as a way of making sure there is continuous effective representation. I do not want to use that term in the sense it's been described here by the courts, but I would like to know how you feel that could be inserted into the electoral redistribution process.

For instance, in many communities right now where there are 60,000 or 70,000 people, would we know that in ten years' time that will be 140,000? So can we not prepare ourselves in advance to set up new ridings these days?

**Prof. Courtney:** Thank you. I welcome the question because I think it's an important one.

Let me speculate with you about the possibility of instituting a couple of things. One would be an automatic kick-in clause so that if a riding was higher or lower than the quotient you ultimately establish in the act, after let us say a five-year period, then the commission, however it would be defined in the act, would be obliged to revisit the redistribution. This could happen, for example, after every second election or it could happen at regular five-year intervals tied to the census material.

I think the important thing here to capture is that there would be some framework within which that would automatically take place. It seems to me the plus or minus 25% is quite an obvious starting point for that.

Let me turn to the second reference point. Now, this is more difficult in the Canadian context because of the various guarantees like the grandfather and senatorial clauses. It has to do with the interprovincial allocation of seats, the reapportionment of seats amongst the provinces.

I'm mindful of the Australian experience here. In Australia, if after four or five years—maybe less than that now—a state loses or is entitled to gain a seat because of the intra-Australian distribution of population changing, then there is automatically a redistribution. This has particularly affected the large states, Victoria and New South Wales, once or twice in the last couple of decades. One has gained a seat and one has lost.

The important point is to put in place a mechanism. I could see this happening particularly with reference to the plus or minus 25% because in truth the MP is elected by voters, but the MP represents people. Some of them are voters and some of them are not, some are 18 and some are not, some are Canadians and some are not. So you represent the interests of 100,000 people even though you may only have been elected by 30,000, 40,000 or 50,000, whatever the figure may be.

So as the populations of these seats grow, this places an additional burden on you as an MP looking after their representational concerns and with respect to the demands they are making of you, your office, your time, your staff and so on. It is a very understandable problem.

I think it could be dealt with relatively easily by having an automatic kick-in clause of some sort that once the population has exceeded or fallen below the quotient, there would be a revisit to the redistribution.

**[Traduction]**

**M. McTeague:** Vous avez parlé tout à l'heure de révisions plus fréquentes en particulier dans les grosses circonscriptions et les zones les plus peuplées et de réorganiser les circonscriptions de façon à garantir une représentation efficace constante. Sans vouloir reprendre cette expression au sens où elle a été interprétée ici par les tribunaux, j'aimerais savoir comment à votre avis on pourrait le faire dans le cadre du redécoupage des circonscriptions.

Par exemple, il y a actuellement bien des localités qui ont 60 000 ou 70 000 habitants et l'on sait que dans dix ans ce sera 140 000. Ne serait-il pas possible de préparer à l'avance ces circonscriptions de l'avenir?

**M. Courtney:** Merci. Je me réjouis de cette question car elle est importante.

J'aimerais évoquer avec vous quelques possibilités. On pourrait prévoir une clause d'intervention automatique dans le cas où une circonscription dépasserait dans un sens ou dans l'autre le quotient que vous fixerez dans la loi, au bout de cinq ans par exemple, auquel cas la commission, en vertu des dispositions de la loi, devrait revoir la circonscription. On pourrait le faire par exemple toutes les deux élections ou régulièrement tous les cinq ans en s'appuyant sur les données de recensement.

Je crois que l'essentiel, ce serait d'avoir un cadre d'intervention automatique. Je pense que le seuil de déclenchement évident pourrait être un écart de 25 p. 100 dans un sens ou dans l'autre.

J'en viens maintenant au deuxième point. Évidemment, c'est plus délicat dans le contexte canadien en raison de diverses garanties comme les clauses de protection des droits aquis et les clauses sénatoriales. Il s'agit de répartition interprovinciale des sièges, de rééquilibrage des sièges entre les provinces.

Je songe ici à l'expérience australienne. En Australie, si au bout de quatre ou cinq ans, et peut-être même moins maintenant, un État perd ou gagne le droit à un siège en raison de l'évolution interne de la population australienne, il y a automatiquement un redécoupage. Cette situation a particulièrement touché les grands États, le Victoria et le Nouvelle-Galles du Sud, une ou deux fois au cours des deux dernières décennies. L'un deux a gagné un siège et l'autre en a perdu un.

L'essentiel est de mettre en place un mécanisme. Je pense qu'on pourrait s'appuyer sur cet écart de 25 p. 100 dans un sens ou dans l'autre car les députés sont élus par les électeurs, mais ils représentent aussi la population. Il y a dans cette population des gens qui sont des électeurs et d'autres qui ne le sont pas. Des gens qui ont 18 ans et d'autres qui sont plus jeunes, des Canadiens et des non-Canadiens. Vous représentez donc les intérêts de 100 000 personnes même si vous n'avez été élu que par 30 000, 40 000 ou 50 000 personnes.

Au fur et à mesure que la population de ces circonscriptions augmente, vous avez le fardeau supplémentaire de représenter les aspirations de toutes ces personnes auxquelles vous devez consacrer une partie de votre bureau, de votre temps, de votre personnel, etc. C'est un problème parfaitement compréhensible.

Je pense qu'on pourrait le régler assez facilement en prévoyant une clause d'intervention automatique en vertu de laquelle on reverrait la circonscription dès le moment où la population s'éloignerait dans un sens ou dans l'autre du quotient prévu.

[Text]

[Translation]

• 1305

**The Chairman:** I believe lunch is about to be available in this room. I think it would be appropriate to adjourn, as we are roughly on schedule at the moment. Our hearings resume at 1:30 p.m. I think we will break now, unless someone is pressing for a question.

**M. Langlois:** Est-ce que le professeur Courtney va revenir après l'adjournement?

**Le président:** Vous avez des questions?

Nobody has indicated this. I'm maintaining a list here. It would be helpful if members would indicate they want to ask questions. I cannot guess that.

We will continue with questions now. I think it would be better to finish up before lunch rather than after.

**Mr. McWhinney:** I will be very quick. You remember the Saskatchewan Boundary Commission. I think you said it was the period 1986-87.

**Prof. Courtney:** That's right.

**Mr. McWhinney:** Were you invited to continue with the next commission?

**Prof. Courtney:** Yes, I was.

**Mr. McWhinney:** You were.

**Prof. Courtney:** You're talking about the 1990s.

**Mr. McWhinney:** You declined the appointment.

**Prof. Courtney:** Yes, I did. From my standpoint, it was one of those decisions I had to make. I was on sabbatical leave and I was out of the country during part of the year. I felt it would be improper for me to accept a responsibility in Canada when I would not be here, so I declined.

**Mr. McWhinney:** It is a fact that none of the lay members of the 1982-83 commission or the 1986-87 commission continued with the present commission? In other words, it has 22 completely new lay members?

**Prof. Courtney:** I cannot comment. I don't know.

**Mr. McWhinney:** Would you have reservations about a system that means a complete discontinuity of membership for whatever reasons?

**Prof. Courtney:** I think a case can be made on both sides. My colleague, Norman Ward, was a commissioner four times. Mr. Hamel, I believe, referred to him as being a member twice. The record is four. That is a Canadian record.

Norman Ward grew with the commission and was able to inform the commission's work from time to time as it met. The chairman and other members went, but he carried on. So he was able to carry on a kind of collective wisdom, as it were, of redistribution in Saskatchewan. I think there is value in that.

On the other hand, I agree with Professor Smith's earlier comments, such that one does not want to necessarily say that continuity is the most important criterion. Sometimes new and fresh perspectives and new people coming on to the commissions can help to inform the issue in a way that those who have served on it before could not.

**Le président:** Je crois qu'on va nous apporter à déjeuner. Nous pourrions peut-être lever la séance, car nous sommes à peu près à l'heure. Nos audiences reprendront à 13h30. Je pense que nous allons pouvoir lever la séance, à moins que quelqu'un n'insiste pour poser une question.

**M. Langlois:** Will Professor Courtney be back when we resume?

**The Chairman:** You have questions to ask?

Personne ne l'a dit. J'ai une liste ici. J'aimerais bien que les députés me fassent signe s'ils veulent poser des questions. Je ne peux pas le deviner.

Nous allons poursuivre l'interrogatoire maintenant. Je pense qu'il vaut mieux finir avant le déjeuner.

**Mr. McWhinney:** Je serai très bref. Vous vous souvenez de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Saskatchewan. Je crois que vous avez dit que c'était en 1986-1987.

**M. Courtney:** C'est exact.

**Mr. McWhinney:** Avez-vous été invité à faire partie de la commission suivante?

**M. Courtney:** Oui.

**Mr. McWhinney:** Oui.

**M. Courtney:** Vous parlez des années quatre-vingt-dix.

**Mr. McWhinney:** Vous avez décliné cette invitation.

**M. Courtney:** En effet. Je me suis trouvé dans l'obligation de le faire. J'étais en congé sabbatique à l'étranger une partie de l'année. J'ai estimé que je ne pouvais pas accepter une responsabilité au Canada alors que je n'étais pas là, et j'ai donc décliné l'invitation.

**Mr. McWhinney:** Est-il exact qu'aucun des membres non juristes de la commission de 1982-1983 ou de celle de 1986-1987 ne s'est retrouvé à la commission actuelle? Autrement dit, ses 22 membres non juristes sont tous des nouveaux?

**M. McCourtney:** Je ne sais pas.

**Mr. McWhinney:** Auriez-vous des objections à un régime où l'on pourrait avoir une interruption complète de la continuité au niveau des membres?

**M. McCourtney:** Je pense que les deux points de vue peuvent se défendre. Mon collègue, Norman Ward, a été commissaire quatre fois. Je crois que M. Hamel a dit qu'il l'avait été deux fois. En fait, c'est quatre. C'est un record au Canada.

Norman Ward a évolué avec la commission et a pu régulièrement contribuer à ses travaux lorsqu'elle se réunissait. Le président et les autres membres sont partis, mais il est resté. Il a donc pu continuer à exprimer une sorte de sagesse collective au sujet de la redistribution en Saskatchewan. Je pense que ce n'est pas négligeable.

D'un autre côté, je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Smith, notamment le fait qu'il ne faut pas faire passer la continuité avant tout le reste. Parfois, l'apport de sang nouveau et de points de vue nouveaux permet de dégager des perspectives que n'auraient pas eues les anciens membres.

**[Texte]**

I feel no strong attachment to one or the other. I think a case can be made for both.

**Mr. McWhinney:** Would you agree that a system where there is no consultation with the existing commission and no request to see whether the members will continue is not perhaps desirable? Maybe there is a possibility for some liaison in terms of this issue between an outgoing commission and a new one.

**Prof. Courtney:** I think consultation is important. I am less persuaded with the need to ask them to return. However, there can be guidelines, procedural meetings, and consultation with former members.

**Mr. McWhinney:** I think your case is unique: a member of a commission that's ending is asked to serve on a new commission.

**Prof. Courtney:** I don't know. I can't comment on that.

**Mr. McWhinney:** Second, you had experience in the trial arena. In 1984 you were an expert witness on a National Citizens' Coalition case before the Alberta Supreme Court, were you not?

**Prof. Courtney:** I sat on that.

**Mr. McWhinney:** I had a feeling we met together in the Alberta Supreme Court on an electoral boundaries case with the National Citizens' Coalition. Am I not correct in that?

**Prof. Courtney:** That wasn't an electoral boundaries commission.

**Mr. McWhinney:** In 1984? I'm sorry, it was party financing.

**Prof. Courtney:** Yes, that was party financing.

**Mr. McWhinney:** It was a party financing issue.

In the period you served on it, did your commission attempt to put in reasoned conclusions as to their choice of the boundaries, as distinct from what is clearly the current practice of a pure description of the geographical boundaries that have been made? Did your commission, or you or others, attempt to put in reasoned conclusions that could be more readily subject to judicial review and examination?

**Prof. Courtney:** We did put in a basic explanation of the philosophy behind our commission's work. I don't know about other commissions and how they addressed this problem.

Saskatchewan, possibly uniquely in Canada, is basically confined by four artificial barriers, each of them a straight line. When you start with only fourteen seats, slap in four, one at each corner of the province, and then have a couple of cities with growing populations and rural areas with declining populations, you have to allocate the remaining six or eight seats among competing interests.

**[Traduction]**

Je n'ai pas de penchant très marqué pour un point de vue ou l'autre. Je pense que les deux ont du mérite.

**M. McWhinney:** Admettez-vous qu'il n'est peut-être pas très souhaitable d'avoir un régime dans le cadre duquel il n'y a aucune consultation avec la commission existante et où l'on ne cherche pas à savoir si les membres vont continuer à faire partie de la commission? On pourrait envisager un lien quelconque entre la commission sortante et la nouvelle.

**M. Courtney:** Je pense que la consultation est importante. Je suis moins convaincu de la nécessité de demander au commissaire de revenir. En revanche, on peut très bien avoir des lignes directrices, des réunions de procédure et des consultations avec les anciens membres.

**M. McWhinney:** Je crois que votre cas est tout à fait exceptionnel: un membre d'une commission qui disparaît auquel on demande de servir au sein d'une nouvelle commission.

**M. Courtney:** Je ne sais pas. Je n'ai pas de commentaire à faire.

**M. McWhinney:** Deuxièmement, vous avez une expérience dans le domaine des procès. En 1984, vous avez été cité comme expert dans l'affaire de la National Citizens' Coalition à la Cour suprême de l'Alberta, n'est-ce pas?

**M. Courtney:** J'y étais.

**M. McWhinney:** J'avais l'impression que nous nous étions rencontrés à la Cour suprême de l'Alberta à propos d'une affaire de circonscription électorale soulevée par la National Citizens' Coalition. C'est bien cela?

• 1310

**M. Courtney:** Ce n'était pas une commission de délimitation des circonscriptions électorales.

**M. McWhinney:** En 1984? Pardon, c'était le financement des partis.

**M. Courtney:** En effet.

**M. McWhinney:** Il s'agissait de financement des partis.

À l'époque où vous en faisiez partie, votre commission a-t-elle essayé d'expliquer son choix par opposition à la pratique actuelle qui consiste manifestement à se contenter d'une simple description ou du découpage géographique? Est-ce que votre commission ou vous-même ou d'autres personnes avez essayé de présenter des explications qui permettraient plus facilement de revoir les circonscriptions?

**M. Courtney:** Nous avons donné les fondements de la démarche de notre commission. Je ne sais pas comment les autres commissions ont abordé le problème.

La Saskatchewan présente une situation qui est peut-être unique au Canada, puisqu'elle est délimitée par quatre frontières artificielles, quatre lignes droites. Quand vous commencez avec seulement 14 sièges, que vous en mettez un à chaque coin de la province, si vous ajoutez ensuite une ou deux villes où la population augmente et des zones rurales où elle diminue, il ne vous reste plus qu'à répartir les cinq ou huit sièges restants entre des zones d'intérêts concurrents.

[Text]

The test that we applied, the kind of working philosophy, was that the rural areas and the urban areas ought to have basically similar or almost identical populations. Our thinking behind that was we could not reconcile competing demands for larger constituencies in rural areas in a geographic sense and smaller constituencies in a population sense in the cities when we knew that the demographics were going to work the other way around. It was a very curious situation. It may indeed not be unique, but it certainly was very compelling in our case.

We did reason through this, and, to the best of my recollection, we did present reasons in there.

**Mr. McWhinney:** Would you agree that subject obviously to time and the availability of professional assistance, it would be helpful if the commissions could give reasoned explanations of why they've made particular boundary allocations?

**Prof. Courtney:** I would agree with that.

**Mr. McWhinney:** My last question is a very short one. On this issue of representation by population, it is a point of some concern in British Columbia. You are aware that the 1985 constitutional amendment effectively limits the number of extra seats the province will get as a result of recent census changes, two seats rather than five. It seemed to be a partial capping. Would that be something you also would reject, the concept of partial capping in response to census indication of population changes?

**Prof. Courtney:** Yes. I hadn't realized the magnitude of the problem to which you referred. You are talking about the Representation Act?

**Mr. McWhinney:** Yes, which was adopted as a constitutional amendment through federal legislative power alone as a matter of federal legislative authority.

**Prof. Courtney:** Yes, in 1985.

**Mr. McWhinney:** That's right.

**Prof. Courtney:** If memory serves me correctly, there was a case that came out of that in 1986-87, the City of Vancouver and Ian Waddell against—

**Mr. McWhinney:** There was a case launched. It was brought to the Supreme Court of British Columbia. The issue became moot in the circumstance, as Mr. Waddell found another seat, or his party found it for him. The Mayor of Vancouver, who is currently opposition leader in British Columbia, challenged the distribution on the ground that it deprived the City of Vancouver of an extra seat.

**Prof. Courtney:** That's right. That case was heard right through to the Court of Appeal.

**Mr. McWhinney:** Through the Court of Appeal, but not the Supreme Court of Canada.

**Prof. Courtney:** No, that's correct. The Supreme Court of Canada has yet to hear a federal case. It has, of course, as we heard earlier, heard the provincial case from Saskatchewan.

**Mr. McWhinney:** It's a leading question, but would you agree our lives could be much simpler? Specialists in this area, like yourself, say it would be much simpler if we had a range of jurisprudence, a number of Supreme Court decisions on this issue, rather than simply one.

[Translation]

Le critère que nous avons utilisé, notre démarche, a consisté à dire que les zones rurales et urbaines devaient avoir des populations à peu près semblables. Nous pensions en effet qu'il n'était pas possible de répondre simplement aux exigences contradictoires des grosses circonscriptions rurales importantes sur le plan géographique et des petites circonscriptions urbaines importantes sur le plan démographique, alors que nous savions que la démographie allait évoluer dans l'autre sens. C'était une situation très curieuse. Elle n'est peut-être pas unique, mais elle était en tout cas très remarquable dans notre cas.

Pour autant que je m'en souvienne, nous avons expliqué nos raisons.

**M. McWhinney:** Seriez-vous d'accord pour dire que, sous réserve naturellement d'avoir le temps et l'aide professionnelle nécessaires, il serait utile que les commissions s'expliquent sur le découpage auquel elles procèdent?

**M. Courtney:** Oui.

**M. McWhinney:** Ma dernière question sera très brève. Cette question de la représentation en fonction de la population préoccupe les gens de la Colombie-Britannique. Vous savez que l'amendement constitutionnel de 1985 limite le nombre de sièges supplémentaires que la province obtiendra par suite des récentes modifications censitaires. Elle aura deux sièges au lieu de cinq. Cela ressemble à un plafonnement partiel. Est-ce que vous rejettez cette notion de plafonnement partiel en réponse aux données censitaires sur l'évolution démographique?

**M. Courtney:** Oui. Je ne m'étais pas rendu compte de l'ampleur du problème dont vous parlez. Vous parlez de la Loi sur la représentation électorale?

**M. McWhinney:** Oui, l'amendement constitutionnel adopté en vertu des pouvoirs législatifs fédéraux.

**M. Courtney:** Oui, en 1985.

**M. McWhinney:** C'est exact.

**M. Courtney:** Si je me souviens bien, il y a eu à ce sujet une affaire en 1986-1987, la ville de Vancouver et Ian Waddell contre...

**M. McWhinney:** Il y a eu un procès, qui a été porté en Cour suprême de la Colombie-Britannique. L'affaire est devenue assez floue, car M. Waddell a trouvé un autre siège, ou son parti lui en a trouvé un. Le maire de Vancouver, qui est actuellement chef de l'opposition en Colombie-Britannique, a contesté la distribution en disant qu'elle privait la ville de Vancouver d'un siège supplémentaire.

**M. Courtney:** C'est exact. L'affaire est allée jusqu'en cour d'appel.

**M. McWhinney:** Mais pas jusqu'à la Cour suprême du Canada.

**M. Courtney:** En effet. La Cour suprême du Canada n'a toujours pas entendu de cause fédérale. Elle a évidemment, comme on l'a dit précédemment, entendu la cause provinciale de la Saskatchewan.

**M. McWhinney:** C'est une question tendancieuse, mais ne trouvez-vous pas que cela nous simplifierait la vie? Des experts en la matière comme vous-même disent qu'il serait beaucoup plus simple d'avoir une jurisprudence, un ensemble de décisions de la Cour suprême sur la question, au lieu d'une simplement.

[Texte]

**Prof. Courtney:** I defer to you on that, because you have greater legal expertise than I have.

• 1315

**M. Langlois:** Professeur Courtney, dans votre déclaration d'ouverture vous avez dit, si j'ai bien compris, que vous souhaiteriez voir disparaître l'étape du débat parlementaire après le rapport des commissions provinciales. Ai-je bien compris?

**Prof. Courtney:** That's correct.

**M. Langlois:** Ne croyez-vous pas que cette étape, telle qu'elle existe actuellement, constitue une espèce de soupape de sécurité permettant un peu à la vapeur de s'échapper? Autrement, si on faisait disparaître cette étape parlementaire, la seule solution possible pour les députés vraiment insatisfaits consisterait à saisir leur caucus respectif, particulièrement du côté ministériel, pour en venir à ce que nous avons connu trop souvent, je veux parler des législations spéciales pour annuler le processus des commissions provinciales qui ont dépensé une grande partie de temps et d'argent pour faire une carte électorale. Ne serait-il pas préférable, dans le fond, de maintenir cette soupape-là plutôt que de voir tout le système être remis en question à tous les quatre ou cinq ans?

**Prof. Courtney:** Certainly safety valves are important, and I would be loath to see any system not have safety valves in it. It does, as you say, let the steam out from time to time.

I remind you this is not the first time Parliament has considered this act since it was initially passed in the 1960s. In one form or another it has been suspended by Parliament in every decade. So this is not unique.

That did not revolve, I remind you, around the parliamentary consideration stage. It had to do rather with the express interest of parliamentarians in having a say, once again, in the formula that would be used to allocate seats amongst the provinces. So we got into amalgam and then out of amalgam and all the rest of it.

Why are the MPs unhappy? As I have tried to explain, they have interests to protect; and that is understandable. I think it is human nature. But lots of people are unhappy with redistribution, and lots of people are happy with it. So I see no particular reason for institutionalizing a system in which you allow this unhappiness to be vented every 10 years or whatever it may be. There are opportunities, as I explained, for MPs to make their views known, and ten years down the line the dislocations of the moment suddenly become the interests to be defended because you like those ridings. So I think there is a kind of incongruity there between the two.

I agree that a safety valve is very important. Parliament has shown it is able to move in through suspension. But I don't see this as a primary reason for maintaining the parliamentary consideration stage.

**M. Langlois:** Voici ma deuxième question, professeur Courtney. Le député élu pour la durée d'une législature par un groupe donné d'électeurs composant sa circonscription électorale, par exemple dans le Trente-cinquième Parlement où

[Traduction]

**M. Courtney:** Je m'en remets à votre jugement à ce sujet, car vous êtes beaucoup plus un expert en la matière que moi.

**M. Langlois:** Professor Courtney, if I understood you correctly during your opening statement, you said that you advocate abolishing the step of parliamentary debate after the report from provincial commissions. Did I understand you correctly?

**M. Courtney:** C'est exact.

**M. Langlois:** Don't you think that this step as it exists right now is a kind of safety valve that allows the steam to escape? Otherwise, if we eliminate that parliamentary stage, the only possible solution for truly unsatisfied members of Parliament would be to go to their respective caucuses, particularly on the government side. We would then have what we've seen too often in the past, namely special legislation to cancel the provincial commission process when such commissions have spent a great deal of time and money to draw an electoral map. Basically, wouldn't it be preferable to keep that safety valve rather than call the entire system into question again every four or five years?

**M. Courtney:** Certes, les soupapes de sécurité sont importantes, et je n'aimerais pas du tout voir un système qui n'a aucune soupape pour laisser échapper cette vapeur de temps à autre; comme vous l'avez dit.

Permettez-moi de vous rappeler que ce n'est pas la première fois que le Parlement se penche sur cette loi depuis qu'elle a été adoptée dans les années soixante. D'une façon ou d'une autre, elle a été suspendue par le Parlement à chaque décennie. Alors ce n'est pas un cas unique.

Je vous rappelle également que cette discussion-là ne portait pas sur l'étape du débat parlementaire. Il s'agissait plutôt du fait qu'il est dans l'intérêt des parlementaires d'avoir leur mot à dire dans la formule utilisée pour déterminer le nombre de sièges par province. C'est ainsi qu'on s'est entendu sur le principe de l'amalgame, qu'on l'a abandonné par la suite, etc.

Pourquoi les députés sont-ils mécontents? Comme j'ai essayé de vous l'expliquer, ils ont des intérêts à protéger, et c'est tout à fait compréhensible. Je pense que c'est la nature humaine. Mais beaucoup de gens sont mécontents à propos de cette redistribution, et d'autres sont au contraire très contents. Alors je ne vois aucune raison pour institutionnaliser un système dans lequel vous permettez à ce mécontentement de s'exprimer tous les dix ans environ. Comme je vous l'ai expliqué, les députés ont l'occasion d'exprimer leur point de vue, et dix ans plus tard ces dislocations antérieures deviennent les intérêts à défendre parce que l'on aime bien ces circonscriptions. Alors ces deux situations sont un peu contradictoires, d'après moi.

Je suis d'accord pour dire que les soupapes de sécurité sont importantes. Le Parlement n'a jamais hésité à suspendre les décisions d'une commission. Mais je ne crois pas que ce soit une raison primordiale pour maintenir l'étape du débat parlementaire.

**M. Langlois:** Here's my second question, Professor Courtney. A member of Parliament who is elected for the duration of a legislature by a given group of voters that make up his electoral riding, for example in the 35th Parliament in which

[Text]

[Translation]

nous siégeons, à la fin de son mandat et selon nos traditions, doit rendre des comptes. Or, avec des processus de redistribution trop fréquents, il va nécessairement arriver que les comptes seront rendus à ceux et celles qui n'ont pas justement donné le mandat d'agir de telle ou telle façon. Si mon collègue député de l'Ontario doit rendre des comptes dans cinq ans à des gens qui ne l'ont pas élu, il y a un problème de représentativité parlementaire.

Je crois qu'on met l'accent encore beaucoup plus sur la «présidentialisation» du régime, que nous ne l'avons jamais fait. La stabilité de ces circonscriptions électoralas, pendant longtemps en tout cas, a garanti le bon fonctionnement du parlementarisme canadien. Un des dangers que je vois à des changements trop fréquents, cependant je ne dis pas qu'il ne doit pas y en avoir, au contraire, mais s'il y a des changements trop fréquents, dis-je, les élections vont se faire sur une base présidentielle. Combien de députés ont disparu avec la chasse d'eau qui a balayé le régime Mulroney, tout simplement parce qu'ils étaient associés au régime et qu'ils n'ont pas pu être jugés sur leurs propres actions, sur leur propre actif ou leur propre passif?

• 1320

**Prof. Courtney:** That is a question for a graduate seminar, I think, in political science. You have captured the issue of presidential government and prime ministerial government.

I have just a very brief word about the need to recognize the importance of stability in the political system. You are absolutely right that at the end of three or four or five years it is the MP who is accountable. He is accountable to an electorate. The electorate may live in a different constituency from the constituency that initially voted that member in, but that strikes me as being less important than the larger question of accountability to Canadian citizens, to the citizenry.

Aside from that, there is another wrinkle on this question. People who live side by side, in an apartment or on a street, are more likely to vote alike than people who do not live side by side. By the same token, people who live in one riding are more likely to vote the same way as people who live in another riding—and this is empirically true—than are people who live in ridings that are at opposite ends of the country.

Therefore, the question you have raised about accountability seems to me to be an important reflection not only of whom the MP is going to be accountable to, but also of what the electorate is composed. The chances are that the electorate in the new riding has not had as large a difference from the electorate of the old riding as electorates in various parts of the country.

Now, this doesn't get into the whole notion of gerrymandering and how seats are constructed, as we know in the United States, and indeed in Canada until the 1960s, with special electorates being carved off into various quarters of a riding. That's a very separate issue.

we're sitting, traditionally has to account to his constituents at the end of his mandate. Now if we have a redistribution process that is too frequent, what will necessarily happen is that there will be an accounting to those who did not give that person a mandate to act in such and such a way. If, in five years, my colleague from Ontario has to account to people who did not elect him, you'll have a problem there with parliamentary representation.

I think a great deal of emphasis is still placed on the presidentialization of the system than at any other time in the past. The stability of electoral ridings guaranteed that the Canadian parliamentary system would work properly, at least for a very long time. One of the dangers I see in too frequent changes—I'm not saying there shouldn't be any, on the contrary, but if those changes are too frequent, elections will occur on a presidential basis. How many members disappeared when the Mulroney regime was swept out of office simply because they were associated with that regime and they were not judged on their own merits, their own assets or liabilities?

**M. Courtney:** Il s'agit d'une question pour un cours de maîtrise en sciences politiques, je crois. Vous venez de capter toute la question du gouvernement présidentiel et du gouvernement ministériel.

Je n'ai que quelques commentaires très brefs à faire à propos du besoin de reconnaître l'importance de la stabilité dans le système politique. Vous avez tout à fait raison de dire qu'à la fin de trois, quatre ou cinq ans, c'est le député qui doit rendre des comptes. Il doit rendre des comptes à ses électeurs. Ses électeurs vivent peut-être dans une circonscription différente de celle qui l'a élu à l'origine, mais d'après moi cela est moins important que la question plus vaste de la responsabilité envers tous les citoyens canadiens.

Il y a également une autre considération. Les gens qui vivent l'un à côté de l'autre, dans un immeuble d'appartements ou dans une rue donnée, sont plus susceptibles de voter de la même façon que ceux qui n'habitent pas au même endroit. Semblablement, les gens qui vivent dans une circonscription donnée sont plus susceptibles de voter de la même façon que ceux qui vivent dans une circonscription voisine—and cela peut être prouvé de façon empirique—that les gens qui vivent dans des circonscriptions situées aux deux extrémités du pays.

Donc, la question que vous avez posée à propos de la responsabilité envers les électeurs me semble une réflexion importante non seulement pour savoir à qui un député doit rendre des comptes, mais également pour savoir comment ce groupe d'électeurs est composé. Il est fort probable que les électeurs de la nouvelle circonscription ne soient pas aussi différents de ceux de l'ancienne que des électeurs d'autres régions du pays.

Nous n'avons pas abordé la question de remaniement arbitraire des circonscriptions et la question de savoir comment les circonscriptions sont déterminées, comme cela s'est fait aux États-Unis, et même au Canada jusque dans les années soixante, alors qu'on délimitait des groupes spéciaux d'électeurs dans certaines parties d'une circonscription. C'est une question tout à fait distincte.

## [Texte]

**M. Langlois:** Professeur Courtney, vous n'avez pas remis en question, et vous me corrigeriez si j'ai mal compris la clause sénatoriale, la *grandfather clause*. Est-ce que je vous suis jusque là?

**Prof. Courtney:** First of all, I see no compelling reason to keep the grandfather clause. I am sorry if I did not make that clear. In reference to the Lortie report, the report sees the grandfather clause being phased out. I would agree with that. I think it could be phased out over one seat per decade or some such thing.

The senatorial floor clause is a very difficult issue, because there you get into, at a more elemental level, the nature of federalism within the country. That's quite separate from the fact that it is a constitutional provision and therefore is almost by definition not going to be changed because of the interest of the provinces concerned. Granted that it were possible to change it, I am not sure that at the end of the day it's necessary.

I mean, it will not cause World War III if Prince Edward Island goes from four seats to one, but I think it does do a disservice to the notion of federal representation in Canada. And it enhances, I think, Prince Edward Island's presence, however artificially that may be, and the likelihood of having a member in the cabinet—although I understand that is not now the case—if indeed it continues to elect four members. It is the cabinet that is the really important federal institution in this country.

**M. Langlois:** Dois-je comprendre que votre position sur la *grandfather clause* peut inciter à croire que vous auriez des réserves sérieuses à accorder un minimum de 25 p. 100 de représentation au Québec à la Chambre des communes?

• 1325

**Prof. Courtney:** Serious reservations? I am not sure I see the connection between not wanting the grandfather clause continued and guaranteeing Quebec. However, I think on that issue the likelihood of exacerbating federal-provincial representational tensions in Canada would be increased if any one province—Quebec or some other province as large—were guaranteed a fixed portion of the seats in perpetuity.

This is not an issue that I particularly welcome having to address, but it is one on which I would concur wholeheartedly with my colleague Jennifer Smith. It is one that was dealt with a year or two ago, at the time of the referendum, and it seems to me it was something that certainly antagonized a number of Canadians outside central Canada, particularly in British Columbia.

**M. Langlois:** Merci beaucoup, professeur Courtney.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Courtney. We appreciate again your views and your very direct answers to our questions. Thank you for coming.

We will now adjourn for ten minutes.

• 1327

**The Chairman:** Order, please. Perhaps we could resume our afternoon sitting.

## [Traduction]

**Mr. Langlois:** Professor Courtney, correct me if I'm wrong, but you didn't call into question the grandfather clause. Have I been following you correctly up till now?

**Prof. Courtney:** Tout d'abord, je ne vois aucune raison importante pour conserver la clause des droits acquis. Je m'excuse si je ne l'ai pas expliquée clairement. Le rapport Lortie recommandait que la clause des droits acquis soit graduellement éliminée. Je suis d'accord avec cela. Je crois qu'elle devrait être éliminée au rythme d'environ un siège par décennie.

La question de la clause sénatoriale est très épineuse, car il s'agit là de la nature même du fédéralisme dans notre pays, à un niveau plus fondamental. Cela est tout à fait distinct du fait qu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle qui, presque par définition, ne sera pas modifiée à cause des intérêts des provinces concernées. J'avoue qu'il est possible de faire une modification, mais en fin de compte je ne suis pas convaincu que ce soit nécessaire.

Écoutez, on ne déclarera pas la Troisième Guerre mondiale si l'Île-du-Prince-Édouard passe de quatre sièges à un, mais je crois que cela servirait mal la notion de la représentation fédérale au Canada. Si l'Île-du-Prince-Édouard peut continuer à élire quatre députés, cela valorise sa présence, même artificiellement, ainsi que la possibilité de représentation au Cabinet. Je crois comprendre cependant que ce n'est pas le cas actuellement. C'est le Cabinet tout de même qui est l'institution fédérale la plus importante dans notre pays.

**M. Langlois:** Am I to understand that your position on the grandfather clause could lead us to believe that you would have serious reservations about granting Quebec a minimum of 25% of the seats in the House of Commons?

• 1325

**Prof. Courtney:** De sérieuses réserves? Je ne suis pas sûr de voir le lien entre le fait de ne pas vouloir préserver la clause des droits acquis et le fait de donner une garantie pour le Québec. Je pense toutefois qu'on risquerait probablement d'exacerber les tensions au sujet de la représentation fédérale-provinciale au Canada si une province—le Québec ou une autre province aussi importante—obtenait à perpétuité la garantie d'un pourcentage fixe des sièges.

Je n'aime pas trop m'aventurer sur ce terrain, mais c'est une question sur laquelle je suis entièrement d'accord avec ma collègue Jennifer Smith. Elle a été débattue il y a un an ou deux à l'époque du référendum, et je crois que c'est un sujet qui a exaspéré de nombreux Canadiens en dehors du Canada central, en particulier en Colombie-Britannique.

**M. Langlois:** Thank you very much, Professor Courtney.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Courtney. Nous vous remercions encore de nous avoir donné votre point de vue et d'avoir répondu très directement à nos questions. Merci de votre présence.

Nous faisons maintenant une pause de 10 minutes.

• 1327

• 1352

**Le président:** Nous reprenons nos travaux, notre séance de l'après-midi.

## [Text]

Our first witness this afternoon is Mr. Michael Allen, the national director of the Progressive Conservative Party of Canada, the newly appointed national director. Mr. Allen, congratulations and welcome to the committee. He is accompanied by Mr. David Small of the same party. They will be making a presentation on behalf of the Progressive Conservative Party of Canada, following which members will ask questions in the usual way.

Mr. Allen, the floor is yours.

**Mr. Michael Allen (National Director, Progressive Conservative Party of Canada):** Thank you very much, Mr. Chairman.

As you have indicated, accompanying me is Mr. David Small. Mr. Small has worked for the Progressive Conservative Party for many years in various capacities. He has considerable practical and theoretical experience in the Electoral Boundaries Readjustment Act and has served as research coordinator for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in the area.

On behalf of the party, we thank you very much, Mr. Chairman, for your invitation to appear before the committee this afternoon and we wish you well in your deliberations.

The party is particularly pleased to take part in these hearings since there is nothing more fundamental to representative democracy than the equality and efficacy of each and every citizen's vote. We appear before you not in any partisan way, but in the firm belief as participants in the political process that only a fair and equitable voting system gives legitimacy to that process and its results.

For most of our country's history until nearly 30 years ago, the government of the day and the incumbent members of Parliament treated the process of electoral boundaries readjustment to serve their own interests. The Electoral Boundaries Readjustment Act of the 1960s ended that. It rightly removed partisan politics from the process. No political party attempting to attract voters to its ideas and policies should fear such an independent system nor attempt to subvert it.

We believe the Electoral Boundaries Readjustment Act has served Canadians well over those 30 years. What problems there have been, by and large, are the result of attempts to reinstitute more, not less, political control.

We believe improvements can be made to provide a more just and equitable system to ensure that elections reflect as closely as possible the choices of Canadian voters. Such changes must, in our view, meet the following criteria: first, they must retain or enhance the independence of the system of drawing electoral boundaries; second, they must treat all voters as equals.

With that brief overview of what we believe must be the guiding principles of the work of the committee, let me now ask Mr. Small to talk briefly on some of the specific recommendations we hope to have the committee accomplish.

**Mr. David Small (Progressive Conservative Party of Canada):** Thank you, Michael, and thank you, Mr. Chairman.

## [Translation]

Notre premier témoin cet après-midi est M. Michael Allen, directeur national du Parti progressiste conservateur du Canada, directeur national nouvellement nommé. Félicitations, monsieur Allen, et bienvenue au comité. M. Allen est accompagné de M. David Small, du même parti. Ils vont nous présenter un exposé au nom du Parti progressiste conservateur du Canada, et ensuite les membres du comité leur poseront des questions comme d'habitude.

Monsieur Allen, vous avez la parole.

**M. Michael Allen (directeur national, Parti progressiste conservateur du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Comme vous l'avez dit, je suis accompagné de M. David Small. M. Small travaille depuis de nombreuses années à divers titres pour le Parti progressiste conservateur. Il dispose d'une vaste expérience théorique et pratique dans le domaine de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et a été coordonnateur de la recherche pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Au nom de notre parti, nous vous remercions infiniment, monsieur le président, de nous avoir invités à comparaître cet après-midi et nous vous souhaitons le plus grand succès dans vos délibérations.

Notre parti est particulièrement heureux de participer à ces audiences, car il n'est rien de plus fondamental pour la démocratie représentative que l'égalité et l'efficacité du vote de chaque citoyen. Nous témoignons aujourd'hui sans aucun parti pris, mais avec la profonde conviction, en tant que participants du processus politique, que seul un régime électoral équitable légitime ce processus et ses résultats.

Durant la plus grande partie de l'histoire de notre pays, jusqu'à il y a 30 ans environ, le gouvernement et les députés se sont servis du découpage électoral pour promouvoir leurs propres intérêts. La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales des années soixante a mis fin à cette situation en faisant disparaître la politique partisane de ce processus. Aucun parti politique cherchant à convaincre des électeurs ne doit craindre ce régime indépendant ni essayer de le subvertir.

Nous estimons que cette loi sert bien les Canadiens depuis une trentaine d'années. Les problèmes qui ont pu se présenter ont surtout été dus à des efforts pour renforcer le contrôle politique, et non le contraire.

Nous estimons qu'on peut améliorer la situation pour avoir un régime plus équitable et des élections plus représentatives des choix des électeurs. Nous pensons que ces modifications doivent répondre aux critères suivants: premièrement, elles doivent préserver ou renforcer l'indépendance du régime de découpage des circonscriptions, et deuxièmement elles doivent respecter l'égalité de tous les électeurs.

Après ce bref aperçu des principes qui devraient à notre avis guider les travaux de votre comité, je vais maintenant demander à M. Small d'aborder rapidement quelques-unes des recommandations précises que nous souhaiterions soumettre au comité.

**M. David Small (Parti progressiste conservateur du Canada):** Merci, Michael, et merci, monsieur le président.

**[Texte]**

I have been involved in this issue of electoral boundaries for about ten years now. It has often been lonely work. I am not unlike the Maytag repairman. I am always grateful when someone expresses an interest in the things I do and it is nice to have company on this topic.

Since members have our written submission, I will take only a few moments to highlight some of our recommendations and the reasons for them before answering questions.

As a major national political party representing more than two million voters in the last election but little representation in the House, we are perhaps in the position of bringing you insight unencumbered by the self-interest of incumbent members of Parliament.

On the question of the size of the House, there is a simplistic appeal to simply saying let's cut it, that we are over-represented. But there are very real limits imposed by the Constitution and the amending formulas on how far we can go with doing that. As we point out in our brief, given these restraints of the conflicting demands for proportional representation of the provinces in the House and the entrenched Senate floor, it is probably unrealistic to consider a House size much less than 300.

We propose one possible approach to this, which would hold down the size of the House with the least possible disruption to the existing system. Our approach is to maintain the present system but eliminate the grandfather clause and cushion the loss of electoral districts to either one district or 3%, whichever is greater, in any province at any redistribution. On the 1991 census figures this would result in a House of 295, the same as it is now. In practical terms, no province would lose more than two electoral districts at any redistribution.

**• 1355**

A further advantage in the present situation is that boundaries commissions would only have to start over again in five provinces, where the number of electoral districts would change from what they are working with now. There are other possibilities, but our suggestion would cause the least disruption and cost the least.

In his testimony before you the Chief Electoral Officer suggested a system of capping the House at either 295 or 300 seats while retaining the Senate floor, but with no cushioned loss. A further drawback to his proposal is allowing provinces to have fewer electoral districts than provinces with less population.

In fairness, if the grandfather clause is to be eliminated, there must be a provision to this effect. Otherwise Saskatchewan would have fewer constituencies than New Brunswick or Nova Scotia, despite having a greater population. The point I want to make is that no approach to capping or reducing the House will work without some provinces losing electoral districts, and this is something that no Parliament has been willing to take on for more than 30 years.

**[Traduction]**

Je m'occupe depuis une dizaine d'années de cette question des circonscriptions électorales. Mon travail a souvent été solitaire. Je suis comme le réparateur de Maytag. Je suis toujours très heureux de voir quelqu'un s'intéresser à ce que je fais, et je peux vous dire que cela fait plaisir d'avoir un peu de compagnie.

Puisque vous avez notre exposé écrit, je me contenterai de souligner quelques-unes de nos recommandations et de vous en donner les raisons avant de répondre à vos questions.

En tant que grand parti politique national représentant plus de deux millions d'électeurs lors des dernières élections, mais très peu représenté à la Chambre, nous sommes peut-être en mesure de vous présenter un point de vue totalement libre des préoccupations d'intérêt personnel que peuvent avoir les députés titulaires.

Pour ce qui est de la taille de la Chambre, il y a un raisonnement simpliste qui consiste à suggérer de réduire le nombre de députés parce qu'il y en a trop. Toutefois, la Constitution et les formules de modification limitent très concrètement les possibilités dans ce domaine. Comme nous le mentionnons dans notre mémoire, étant donné ces limites imposées aux exigences contradictoires de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre et de représentation fixe au Sénat, il est probablement peu réaliste d'envisager d'avoir beaucoup moins de 300 députés à la Chambre.

Nous avons une suggestion qui permettrait de réduire le nombre de députés en bouleversant le moins possible le régime actuel. On conserverait le régime actuel, mais en supprimant la clause de droits acquis et en ayant un amortissement correspondant à un district, ou 3 p. 100, si cela représente plus, dans les pertes de districts électoraux lors d'un redécoupage dans une province. D'après le recensement de 1991, nous obtiendrions 295 sièges à la Chambre des communes, comme maintenant. En pratique, aucune province ne perdrat plus de deux circonscriptions électorales au cours d'une redistribution.

La situation actuelle présente un autre avantage. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales n'auraient à recommencer leur travail que dans cinq provinces où le nombre de circonscriptions serait modifié par rapport à la situation actuelle. Il y a d'autres possibilités, mais notre suggestion provoque le moins d'inconvénients et coûte le moins cher.

Au cours de son témoignage ici, le directeur général des élections a proposé un régime qui verrait plafonner le nombre de sièges à la Chambre à 295 ou 300 tout en respectant le «minimum sénatorial», mais sans mécanisme pour atténuer les pertes. Un autre inconvénient de sa proposition vient du fait que certaines provinces auraient un moins grand nombre de circonscriptions électorales que d'autres provinces dont la population est moindre.

Pour être équitable, si l'on élimine la clause des droits acquis, il faut prévoir une disposition à cet effet. Sinon la Saskatchewan pourrait avoir un moins grand nombre de circonscriptions que le Nouveau-Brunswick ou la Nouvelle-Écosse malgré une population supérieure en nombre. Je tiens à souligner qu'il est impossible de plafonner le nombre de sièges à la Chambre ou de le réduire sans éliminer des circonscriptions dans certaines provinces, ce qu'aucun Parlement n'a accepté de faire en plus de trente ans.

*[Text]*

The Chief Electoral Officer has also suggested the allocation of electoral districts to the provinces being done every five years instead of the current ten. We oppose this on the grounds that it would cause major readjustments to boundaries in all provinces in which the number of seats change. As a result, boundaries would only be in place in those provinces for one election.

The committee has been instructed to review how boundaries commissioners are selected. First and foremost, the boundaries commissions must be independent. The present system does that, with the chairman appointed by the chief judge of the province and the other two members appointed by the Speaker of the House of Commons.

That some people do not like the results of the work of these independent commissions is not adequate grounds for changing the system. If the concern is, as I will discuss later, inconsistency in the application of the act from province to province, the solution is not to change the independence of the commissions; it is to draw up adequate criteria for drawing the boundaries.

In the House debate on Bill C-18 and in testimony before this committee, we have heard of no better way of selecting the commissions to provide the independence they now have. Some have suggested that the parties be represented on the commissions. This would simply get us back to the bad old days when members, even from different parties, got together to cut deals for their own benefit. We can find no reason for changing the current method of appointing boundaries commissioners.

Further, in the present circumstances, starting the process over with new commissioners would amount to a considerable waste of time and money already expended. Even in provinces where a number of electoral districts might change from what the commissioners have been working with, they and their staffs now have the expertise to quickly draw the new boundaries.

On the issue of commissions and their powers and methods of proceeding from their terms of reference, boundary commissioners, however they are established, must consider two factors in their deliberations. The first under the existing act is that electoral districts be designed with populations as close as reasonably possible to the provincial quotient, with permitted deviations. The second is that in drawing those lines, they consider community of interest.

Some claim these two concepts are contradictory, but they are not. Even if the commissions were told that every district must have an exactly equal population, there would be an infinite number of ways to draw the boundaries. The only reasonable method of determining where the lines go is by considering often competing claims of community of interest. If there is a conflict between the two, the courts have held that relative parity of voting power is the first condition of effective representation.

*[Translation]*

Le directeur général des élections a également proposé que la répartition des circonscriptions se fasse tous les cinq ans plutôt qu'à tous les dix ans comme c'est le cas maintenant. A notre avis, cette formule entraînerait un réajustement important des limites électORALES dans toutes les provinces où le nombre de sièges changerait. Par conséquent, dans ces provinces, les limites révisées ne s'appliqueraient que pour une seule élection.

On vous a demandé d'examiner le mécanisme de sélection des commissaires chargés de la délimitation des circonscriptions. Il est essentiel que les commissions de délimitation soient indépendantes. C'est ce que prévoit le régime actuel, puisque le président est nommé par le juge en chef de la province et les deux autres membres de la commission par le président de la Chambre des communes.

Ce n'est pas parce que les résultats du travail de ces commissions indépendantes déplaisent à certains qu'il faut modifier le régime. Si l'on s'inquiète — et j'y reviendrais plus tard — du manque d'uniformité dans l'application de la loi d'une province à l'autre, cela n'arrangera rien de toucher à l'indépendance des commissions; ce qu'il faut, c'est prévoir des critères appropriés pour délimiter les circonscriptions.

Au cours du débat à la Chambre sur le projet de loi C-18 et au cours des témoignages présentés devant votre comité, nous n'avons pas entendu proposer de formules supérieures à celle que nous avons actuellement pour assurer aux commissions l'indépendance qu'elles ont actuellement. Certains ont proposé que les partis soient représentés au sein des commissions. Cela nous ramènerait tout simplement à l'époque où les membres, même représentant divers partis, s'unissaient pour s'entendre pour leur propre compte. A notre avis, rien ne nous justifie de modifier la méthode actuelle de nomination des commissaires des commissions de délimitation des circonscriptions.

De plus, dans les circonstances actuelles, ce serait une perte considérable de temps et d'argent que de recommencer et de nommer de nouveaux commissaires. Même dans les provinces où le nombre de circonscriptions pourrait changer, les commissaires et leur personnel possèdent maintenant la compétence voulue pour délimiter rapidement les nouvelles circonscriptions.

En ce qui concerne les commissions, leurs pouvoirs et leurs modes de fonctionnement conformément à leur mandat, les commissaires doivent considérer deux facteurs dans leurs délibérations. Tout d'abord, aux termes de la loi actuelle, ils doivent s'assurer que les circonscriptions incluent des électeurs dont le nombre est aussi près que possible du quotient provincial, compte tenu des écarts permis. Deuxièmement, ils doivent s'assurer qu'ils tiennent compte des intérêts communs dans la délimitation.

Certains prétendent que ces deux concepts sont contradictoires, mais il n'en est rien. Même si les commissions recevaient comme instruction de fixer les limites de façon à ce que chaque circonscription comprenne exactement le même nombre d'habitants, il existerait un nombre infini de découpages possibles. La seule façon raisonnable de déterminer les limites, c'est de tenir compte des communautés d'intérêts souvent contradictoires. S'il y a conflit entre les deux, les tribunaux ont statué que la première condition d'une représentation efficace, c'est la parité relative du pouvoir électoral.

**[Texte]**

The first consideration for this committee is the question of permitted deviation from the provincial quotient. In the interest of vote equality, we agree with the Royal Commission on Electoral Reform that this should be cut from the present 25% to 15%. To encompass community of interest and other considerations, 15% is adequate. In the boundaries readjustment of 1986, more than 80% of the electoral districts were within 15%. In the proposals of the present commissions, it is nearly 90%.

We further agree with the royal commission that the extraordinary circumstances clause, whereby commissions can exceed the outer deviation limit, be abolished. The current situation puts the commissions in an impossible situation because there is no definition of extraordinary circumstances.

Should Parliament wish to protect regions within provinces—for example, northern Ontario, Labrador or Îles-de-la-Madeleine—that should be explicitly spelled out in the Elections Act. Without some such legislative underpinning, application of the extraordinary circumstances clause may well contravene the charter.

● 1400

The second consideration for boundaries adjustment—community of interest—encompasses a multitude of considerations, often competing. Some members of the committee as well as the Chief Electoral Officer seem to be searching for a way of prioritizing these considerations to govern the boundaries commissions. This, in our judgment, defeats the entire concept.

There may well be a number of competing and conflicting claims to accommodate factors other than population in designing electoral districts. It is the task of the boundaries commissions to weigh the various claims and determine which should carry the day. Problems with inconsistencies from province to province have been with commissions dealing with the relationship between population deviations and communities of interest in different ways.

The solution is not to overly constrain the commissions in applying judgment as to competing claims; it is to ensure they do apply judgment. If they don't—if the whole exercise is reduced to a technical one—then there is no need for the commissions.

We believe an allowable deviation of 15% from the provincial quotient, combined with a requirement that commissions justify any deviation from the quotient and/or their boundary decisions on community of interest grounds as defined by the royal commission, would accomplish the objective of a more consistent interpretation of the law by commissions from province to province. This would force commissions that slavishly adhere to equality of numbers to also defend their decisions by community of interest. It would force commissions that do as little as possible within the deviation range to justify why they are departing from the quotient.

Mr. Chairman, your committee has also been asked to look specifically at the proposition that commissions ought to commence their work from the basis of making necessary alterations to the boundaries of existing electoral districts

**[Traduction]**

La première question que doit trancher votre comité, c'est celle de l'écart permis par rapport au quotient provincial. Pour maintenir l'égalité des votes, nous croyons comme la Commission royale sur la réforme électorale qu'il faudrait ramener à 15 p. 100 les 25 p. 100 actuels. En effet, 15 p. 100 permet de tenir compte de la communauté d'intérêts et des autres considérations. Lors du dernier exercice de révision, plus de 80 p. 100 des circonscriptions se situaient dans la marge de 15 p. cent du quotient provincial. Ce taux atteindrait presque les 90 p. 100 si l'on donnait suite aux propositions des commissions actuelles.

Tout comme la commission royale, nous convenons qu'il faut éliminer la disposition des «circonstances extraordinaires», qui permet aux commissions d'autoriser une dérogation à la limite supérieure. Les commissions se trouvent placées dans une situation impossible, puisqu'il n'y a aucune définition de «circonstances extraordinaires».

Si le Parlement souhaite protéger certaines régions, par exemple le Nord de l'Ontario, le Labrador ou les Îles-de-la-Madeleine, il faudrait le préciser explicitement dans la Loi électorale. Sans une telle disposition dans la loi, il est possible que l'application de cette disposition sur les circonstances extraordinaires contrevienne à la charte.

Passons maintenant à la deuxième considération, celle de la «communauté d'intérêts», qui englobe une foule de facteurs, souvent contradictoires. Certains membres du comité, de même que le directeur général des élections, semblent vouloir établir un ordre de priorité de ces composantes dans le but de guider les commissaires. À notre avis, cela va à l'encontre de tout le processus.

En effet, il peut y avoir un bon nombre de revendications divergentes ou contradictoires qui permettent de répondre à des considérations autres que celle de la population dans le découpage des circonscriptions. Il faut laisser aux commissions le soin de peser toutes les revendications et d'en extraire les éléments primordiaux. Le principal obstacle à la conciliation de la parité relative du vote et la communauté d'intérêts, c'est la divergence des démarches adoptées par les commissions.

La solution ne consiste pas à leur imposer des conditions trop strictes dans l'étude des revendications divergentes, mais de veiller à ce qu'elles exercent leur jugement. Sinon, tout l'exercice est réduit à son aspect technique, et les commissions deviennent inutiles.

Nous pensons qu'en ramenant l'écart admissible à 15 p. 100 du quotient provincial et qu'en obligeant les commissions à justifier leurs décisions en ce qui concerne la communauté d'intérêts, telle que définie par la commission royale, il serait possible de les amener à interpréter la loi de façon plus uniforme dans toutes les provinces. Ainsi, les commissions se verront obligées de suivre scrupuleusement la règle de l'égalité des votes ainsi que de défendre leurs décisions fondées sur la communauté d'intérêts. Les commissions qui utilisent le moins possible l'échelle des écarts devraient justifier l'écart accordé par rapport au quotient.

Monsieur le président, on a également prié votre comité d'examiner expressément la possibilité pour les commissions de commencer leurs travaux en faisant dès le départ les modifications nécessaires devant être apportées aux limites des

## [Text]

wherever possible. Let me say in my experience in the process, that is how it works in practical terms. Following the census, the Chief Electoral Officer provides the commissions with the new population figures for the existing ridings along with the number of electoral districts now being allocated for that province. The commissions have to start somewhere, and invariably they start from the existing boundaries.

But the object of the exercise is to adjust boundaries to maintain, in the words of the Supreme Court, relative vote parity. If the population shifts mandate—as they have in the area around Toronto, for example—eighteen electoral districts where the population warranted twelve ten years earlier, obviously there are going to be major dislocations to existing districts.

In the words of the Supreme Court, inequities in our voting system ought not to be accepted merely because they have historical precedent.

A further deterioration in relative vote parity occurs over time in our highly mobile population. It is not unusual for elections to be held in electoral districts based on thirteen—or fourteen—year-old census data, or for the first election held with new boundaries to be seven or eight years after the census. Vote parity has eroded by the first election as the urbanization of our population continues.

The solution is to readjust boundaries more frequently than is done at present with more up-to-date numbers. This can be done either by using the mid-term census, as the Chief Electoral Officer advocates, or by using the actual list of electors from the most recent enumeration. This is done in a number of provinces, along with Australia.

We have concerns, shared by the royal commission, that the mid-term population numbers are not precise enough for the adjustment process. At any rate, as pointed out in our written submission, they would still be at least five years out of date in practical terms.

The alternative is to switch to electors. That is the basis for boundaries adjustment in, I believe, three Canadian provinces, as I mentioned, as well as in Australia, after which, as Professor Courtney noted this morning, our legislation is modelled.

Again, following the Australian model, changes could be made only when a certain trigger or percentage of electoral districts in a province exceed the allowed deviation or to catch gross inequities when any district more than doubles the limit. Detailed proposals of this are in our written submission to the committee.

Finally, Mr. Chairman, we have a word on the involvement of the public and the House of Commons in the process. Frankly we don't understand the distinction between the two. If we want a truly independent system, members of Parliament should not be involved at all, other than as members of the public with no more and no less say. Members of Parliament don't legislate the Criminal Code and then sit as judges, so why do members of Parliament legislate an independent system of

## [Translation]

circonscriptions électorales existantes partout où c'est possible. D'après mon expérience, je peux vous dire qu'en pratique il en est ainsi. Après le recensement, le directeur général des élections fournit aux commissions les nouveaux chiffres pour les circonscriptions existantes ainsi que le nombre de circonscriptions électorales attribuées dans chaque province. Il faut un point de départ à celles-ci, et invariablement elles commencent leurs travaux en se fondant sur les circonscriptions existantes.

Toutefois, l'exercice vise à rajuster les limites afin de maintenir, pour reprendre l'expression de la Cour suprême, la parité relative du vote. Si des changements dans la population le justifient, comme c'est le cas dans la région de Toronto par exemple, où il y a maintenant 18 circonscriptions là où, il y a dix ans, il n'y en avait que 12, manifestement, il y aura un remaniement considérable des circonscriptions existantes.

Comme l'a dit la Cour suprême, ce n'est pas parce que des inégalités ont des précédents historiques qu'il faut les accepter.

Le principe de la parité relative du vote s'effrite encore avec le temps, vu la grande mobilité de notre population. Il n'est pas rare que les élections se tiennent dans des circonscriptions délimitées à partir de données issues d'un recensement mené 13 ou 14 années auparavant, ou encore que la première élection dans une circonscription ayant de nouvelles limites se tienne sept ou huit ans après le recensement. Dès la première élection, l'égalité du vote s'est effritée parce que la population continue à s'urbaniser.

Pour remédier à cette situation, nous pourrions faire des redécoupages plus fréquents et utiliser des chiffres plus courants. On pourrait, comme le préconise le directeur général des élections, se fonder sur un dénombrement intercensitaire ou sur la dernière liste des électeurs. C'est ce qui se fait dans plusieurs provinces ainsi qu'en Australie.

Nous craignons, tout comme les membres de la commission royale, que le dénombrement intercensitaire ne manque de précision. Et d'ailleurs, comme nous le soulignons dans notre mémoire, ces chiffres seraient vieux d'au moins cinq ans.

La solution consiste à se fonder sur le nombre d'électeurs. C'est d'ailleurs ainsi que l'on procède, je pense, dans trois provinces canadiennes ainsi qu'en Australie, dont s'inspire notre loi, d'après ce qu'a dit ce matin le professeur Courtney.

À l'instar de l'Australie, nous pourrions apporter des changements si l'on constatait que le pourcentage des circonscriptions dans une province dépasse l'écart permis, ou encore pour remédier aux injustices flagrantes que constitue le dépassement du quotient de plus de 50 p. 100. Le détail de ces propositions se trouve dans le mémoire que nous avons remis au comité.

Enfin, monsieur le président, nous aimerais dire quelques mots au sujet de la participation du public et de la Chambre des communes au processus. À vrai dire, nous ne comprenons pas cette distinction entre les deux. Si nous voulons vraiment que le régime soit indépendant, les députés ne devraient pas pouvoir participer, sauf à titre de simples citoyens. Les députés n'adoptent pas les dispositions du Code criminel pour ensuite siéger en tant que juges. Pourquoi donc pourraient-ils créer un

## [Texte]

designing electoral districts and then sit as judges, reserving to themselves the right to object when they don't like what the independent system produces? What could be a greater conflict of interest?

## [Traduction]

régime indépendant de découpage des circonscriptions électorales pour ensuite siéger comme juges, se réservant ainsi le droit de s'opposer aux conséquences du processus indépendant? Peut-on imaginer pire conflit d'intérêts?

• 1405

In fact, we would change the existing system, as the royal commission recommended, to do away with the parliamentary committee stage after the commissions have revised the proposed maps following public hearings. We would replace that with another round of public hearings, if the revisions were extensive enough to warrant them. As members of the public, members of Parliament, of course, would have every right to appear at the second round.

If this committee is serious about revamping the Electoral Boundaries Readjustment Act, it could do nothing better or more meaningful than to abolish the special status of members of Parliament in the process.

The government House leader suggested in the second reading debate on Bill C-18 that there should be public input before the commissions' proposed new maps, to avoid surprises. The royal commission considered this approach and rejected it on the grounds that published proposed maps both give interested parties something concrete to comment on as well as to promote public participation.

If the debate in the House of Commons and interventions before this committee are any indication, most of the submissions, without proposed maps, would be to leave electoral districts alone. That's not very helpful to the work of the commissions.

Our recommendation that commissions justify their decisions when publishing their initial maps would help make the public hearings more focused and meaningful. The commissions would also have to justify any revisions, as well as the final maps produced, after the second round of hearings.

Thank you, Mr. Chairman. That concludes our statement. I apologize for the length, but certainly the task before us touches on a great many matters of substance in which we are all interested. We're quite prepared to answer any questions committee members may have.

**The Chairman:** Are there any questions from members? Mr. McTeague, we'll start with you.

**Mr. McTeague:** Thank you very much for the time you took here and for the presentation. I found myself nodding in approval, certainly at some of the things you mentioned, particularly the establishment of a more formidable sustainable electoral list and also the need to review more frequently, certainly in weightier ridings, the numbers and times we look at redistribution.

First and foremost, I wanted to find out from you, Mr. Small, what you deemed as special status for MPs, and perhaps for those who may be taking the afternoon to watch this important deliberation, what kind of special status members of Parliament were given, bestowed or conferred when they presented their case before the electoral boundaries commission.

En fait, tout comme le recommande la commission royale, nous préconisons l'élimination de l'examen en comité parlementaire qui se tient après les audiences publiques et la révision des cartes électorales par les commissions. Nous préconisons plutôt une deuxième série d'audiences publiques là où les modifications sont suffisamment exhaustives pour le justifier. Les députés, à titre de simples citoyens, auraient évidemment le droit de se présenter à cette deuxième série d'audiences.

Si le comité veut vraiment remanier la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, la chose la plus importante serait d'abolir le statut privilégié des députés dans le processus.

Le leader du gouvernement à la Chambre a proposé, au cours du débat en deuxième lecture du projet de loi C-18, que les citoyens puissent participer au processus avant la publication des nouvelles cartes proposées par les commissions, afin d'éviter les surprises. La commission royale a rejeté l'idée parce que la publication des cartes préliminaires donne aux citoyens l'occasion de commenter concrètement les tracés tout en favorisant la participation du public.

Si l'on en juge par les interventions à la Chambre et par les témoignages présentés au comité, sans les cartes préliminaires, on aurait plutôt tendance à ne pas toucher aux circonscriptions électorales. Cela n'avancerait pas beaucoup le travail des commissions.

Nous recommandons que les commissions justifient leurs décisions lors de la publication des cartes préliminaires afin de permettre la tenue d'audiences publiques plus ciblées et plus utiles. Il faudrait également que les commissions justifient toute révision ainsi que les cartes définitives après la deuxième série d'audiences.

Merci, monsieur le président. Voilà qui met fin à notre exposé. Je m'excuse d'avoir pris tant de temps, mais la question à l'étude comprend un grand nombre de facteurs qui nous intéressent tous au plus haut point. Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre aux questions des membres du comité.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Monsieur McTeague, si vous voulez commencer.

**Mr. McTeague:** Merci beaucoup du temps que vous nous avez consacré, et merci de cet exposé. Je dois me dire d'accord avec certains de vos propos, particulièrement avec cette idée de maintenir une liste électorale exhaustive, ainsi qu'avec celle, surtout dans le cas des plus grosses circonscriptions, d'augmenter la fréquence des découpages électoraux.

La première chose que je veux savoir, monsieur Small, c'est ce que vous appelez le statut particulier—and cela pourrait intéresser ceux qui nous regardent cet après-midi—accordé aux députés lorsqu'ils ont fait valoir leurs arguments devant une commission de délimitation des circonscriptions électorales.

[Text]

**Mr. Small:** Thank you for that question. The current act allows for two stages of involvement or response to what is proposed by royal commissions. One is the public hearings process, a process that has been taken advantage of in large measure by a good number of Canadians over the course certainly of the 1986-87 exercise and of the current exercise. The second stage of the process is one that is privileged and special for members of Parliament only, and that is the hearings of this committee, to which members can make objection to the existing maps. Our party has an objection to that special status for members of Parliament at that stage.

**Mr. McTeague:** Do you feel the process that has led us very much to this event here today...? Do you see a silver lining here? I mean, you've made a number of comments here in respect of the existing process by which we've come to this very table for this discussion. I would like you to give me some comment or some feedback on that.

**Mr. Small:** Regrettably, I've attempted to contain my comments to the four areas of the terms of reference of this committee and have attempted to seize the moment, if you will, to make helpful suggestions in this regard. In terms of the current situation, I don't think we have any particular comment as a party in terms of what's been done or not done, but we're certainly delighted to be here today.

**Mr. McTeague:** The comment was made, I believe by Mr. Allen—by the way, congratulations on your victory. You termed your mission as being to ensure that all voters are treated as equals. Then you introduced, between the two of you, the problem with regional balancing acts and of course making sure there is some historical consideration and that there be a better definition of community of interest.

We're dealing with a number of very strong and valuable competing interests, but one that I didn't hear from you was one about which a lot of people told us in the last election; that is, about ensuring that, above all, the system is financially accountable. I don't want to throw that in at every turn, but I didn't hear you mention it and I'd like to get some comment from you. I think the automatic procedure of adding new members of the House of Commons has raised, in the eyes of the public from coast to coast, the need to make sure we're accountable.

I of course am in a riding that has over 200,000 people and I'm finding the job a little difficult, but not impossible. I'm given close to the same resources as a member of Parliament from Prince Edward Island, with one-fifth that amount of people.

**Mr. Small:** There are a lot of questions there. On the issue of the fiscal side of things, it seems to me that one of the objectives members may wish to consider in adopting new rules to govern the electoral boundary process is a system that is least disruptive to the current process that's going on, such that the public expenditure would be held to a minimum.

The formula we have put forward here is one by which commissions in the provinces where the seats would not change would not need to re-establish their work or start from scratch. So there's certainly an element of fiscal responsibility in the proposal we're putting forward.

[Translation]

**M. Small:** Merci de me poser cette question. La loi actuelle prévoit deux niveaux de participation à la suite des propositions des commissions royales. D'abord, il y a un processus d'audiences publiques, un processus dont se sont prévus un grand nombre de Canadiens au cours de l'exercice de 1986-1987 et de l'exercice actuel. La deuxième étape du processus est destinée et réservée aux députés; je parle des séances de ce comité où peuvent s'adresser les députés pour s'opposer aux cartes électorales actuelles. Notre parti s'oppose à ce statut particulier qui est conféré aux députés.

**M. McTeague:** Estimez-vous que le processus qui nous a menés aux séances d'aujourd'hui... Y a-t-il de l'espérance? Après tout, vous avez parlé du processus actuel qui nous a réunis autour de cette table. Donnez-nous vos idées ou votre opinion sur ce sujet.

**M. Small:** Malheureusement, j'ai tenté de m'en tenir aux quatre éléments du mandat de ce comité, de profiter du moment, si on peut dire, pour vous faire des suggestions utiles à ce sujet. En ce qui concerne la situation actuelle, je ne pense pas que, comme parti, nous ayons des commentaires à faire sur ce qui a été fait ou non, mais nous sommes certainement enchantés d'être ici.

**M. McTeague:** C'est, je pense, M. Allen qui l'a dit... en passant, je vous félicite de votre victoire. Vous avez dit que votre mission consiste à vous assurer que tous les électeurs sont traités sur un pied d'égalité. Ensuite, vous avez soulevé, tous les deux, le problème de l'équilibre régional et demandé que l'on tienne compte de données historiques et que l'on définisse plus précisément la communauté d'intérêts.

Nous sommes en présence d'un certain nombre d'intérêts très forts et très valables qui se font concurrence, et l'un d'entre eux dont vous n'avez pas parlé est un aspect dont on nous a beaucoup parlé au cours des dernières élections, à savoir qu'il faut s'assurer, avant tout, que sur le plan financier on doit rendre des comptes. Je ne veux pas constamment m'arrêter sur cette question, mais comme vous n'en avez pas parlé, j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je pense que le mécanisme qui ajoute automatiquement de nouveaux députés entraîne la nécessité de nous assurer que nous rendons des comptes, de l'avis du public, d'un océan à l'autre.

• 1410

Je viens évidemment d'une circonscription qui compte plus de 200 000 habitants, et je trouve la tâche un peu difficile, mais non impossible. J'ai à peu près les mêmes ressources qu'un député de l'Île-du-Prince-Édouard qui représente le cinquième de ce chiffre.

**M. Small:** Vous posez là plusieurs questions. En ce qui concerne l'aspect financier, il me semble que l'un des objectifs que vous voudrez peut-être considérer en adoptant de nouvelles règles pour régir le processus du découpage électoral, c'est un régime qui ne s'éloigne pas trop du processus actuel de façon à réduire au minimum les dépenses.

La formule que nous proposons ici veut que dans les provinces où il n'y a aucune modification du nombre de sièges, les commissions ne soient pas obligées de reprendre leurs travaux ou de recommencer à zéro. Cette proposition, donc, comporte certainement un élément de responsabilité financière.

**[Texte]**

In terms of the notion of things you were hearing in the last election with respect to what the electorate is looking for, there have always been competing notions in the country between fair representation for regions, particularly in some of the smaller provinces, and, at the same time, proportional representation for some of the larger provinces in the federal Parliament. This is the dilemma one always encounters when crafting a formula for allocating seats to the provinces, i.e., how you reconcile these two notions.

The principal matter that has changed since the royal commission's work—and I should perhaps add that I had the honour of serving as research coordinator for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in this area—is the element of limiting the size of the House.

I think Mr. Aucoin will be in a good position tomorrow to respond more directly than I, but I think it's fair to say that when the royal commission was drafting its work, the notion of capping or limiting the House did not seem as pressing as it is today, before this committee. That is why our party has not found it appropriate to support in its entirety the exact formula that the royal commission has advocated.

What we've attempted to do is enshrine the principles of the royal commission in terms of the formula it has advocated, but also recognize your requirement for a cap or limit on the size of the House to reflect some of the things that I think you rightly suggest voters were calling for in the last federal campaign.

**Mr. McTeague:** In your experience in all these years, what relative impact, on a general plane, have members of Parliament had when they have come before the committee to bring forth a grievance? Are we really talking about substantial changes or has the change been relatively minor through historical precedent?

**Mr. Small:** I understand reference was made to this point this morning. I suppose the problem with the extent to which commissions have been responsive to the objections of members is the same problem we have across the board; that is to say, the interpretation is different from province to province. You don't have a universal or similar application in responding to members' objections from one place to another. That, I think, is something worth serious consideration.

I can tell you, though, that many members of Parliament took advantage of the public hearing process during the 1986-87 exercise, when they appeared with their riding associations and community associations to make presentations.

Certainly in a number of provinces and certainly in the larger provinces I think you would be surprised and delighted to see the extent to which commissions were responsive to what the members of Parliament were advocating.

**Mr. McTeague:** Thank you, Mr. Small and Mr. Allen. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Harper:** I want to thank the members of the Progressive Conservative Party for making this presentation. I think it's a well-thought-out one. While I don't necessarily agree with every recommendation, I share a large number of them.

**[Traduction]**

En ce qui concerne ce que vous avez entendu au cours des dernières élections sur ce que veulent les électeurs, au Canada, il y a toujours eu des divergences d'opinions entre ce qui constitue une représentation équitable pour les régions, surtout dans les plus petites provinces d'une part, et la représentation proportionnelle dans certaines des plus grandes provinces au Parlement fédéral d'autre part. Ce dilemme revient constamment lorsque l'on tente de formuler une méthode de répartition des sièges dans les provinces, c'est-à-dire comment concilier ces deux concepts.

Ce qui a surtout changé depuis les travaux de la commission royale—et je tiens à souligner que j'ai eu l'honneur de travailler comme coordonnateur de la recherche pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis—c'est cette proposition de limiter le nombre de sièges à la Chambre.

Je pense que M. Aucoin sera mieux placé que moi pour vous répondre directement demain, mais je pense pouvoir affirmer que lorsque la commission royale rédigeait son rapport, l'idée de plafonner le nombre de sièges ou de le limiter ne semblait pas une question aussi urgente qu'elle l'est aujourd'hui ici, devant ce comité. C'est pourquoi notre parti n'a pas jugé bon d'appuyer la formule exacte préconisée par la commission royale.

Nous avons plutôt tenté de reprendre les principes que la commission royale préconisait dans sa formule tout en reconnaissant que vous vouliez plafonner ou limiter le nombre de sièges à la Chambre afin de tenir compte de ce que réclamaient—et vous avez tout à fait raison à ce sujet—les électeurs au cours de la dernière campagne électorale fédérale.

**M. McTeague:** D'après votre expérience longue de toutes ces années, d'une façon générale, quelle a été la portée de l'intervention des députés qui se sont présentés devant le comité pour y faire valoir un grief? Y a-t-il eu vraiment des changements importants, ou a-t-on simplement apporté de petits changements?

**M. Small:** Si je comprends bien, on a abordé cette question ce matin. Je suppose que ce problème en ce qui concerne la réaction des commissions aux objections des députés est semblable à ce que l'on retrouve partout, c'est-à-dire le manque d'uniformité dans l'interprétation d'une province à l'autre. Il n'y a pas de formule universelle ou semblable de réaction aux objections des députés d'un endroit à l'autre. Cela mérite, je pense, qu'on y réfléchisse sérieusement.

Cependant, je peux vous dire que de nombreux députés se sont prévalu du processus d'audiences publiques au cours de l'exercice de 1986-1987 lorsqu'ils accompagnaient leurs associations de circonscription et leurs associations communautaires au moment de leur exposé.

Il est certain que dans plusieurs provinces, et certainement dans les plus grandes provinces, vous seriez surpris et enchantés de voir à quel point les commissions étaient sensibles aux revendications des députés.

**Mr. McTeague:** Merci, monsieur Small et monsieur Allen. Merci, monsieur le président.

**Mr. Harper:** J'aimerais remercier les membres du Parti progressiste conservateur de leur exposé. Je pense que vous y avez mis beaucoup de réflexion. Sans être nécessairement d'accord avec toutes vos recommandations, je suis d'accord sur plusieurs d'entre elles.

[Text]

I'd like to start with a couple of brief questions, but I would like to start by reiterating my own personal position that elections law should not be a partisan concern and the government should be seeking a broad political consensus on changes to this type of legislation, particularly among parties like ours that have a long-term interest in the operation of Canadian federalism. There are at least four parties that have one seat or more in the Canadian House of Commons and that fit that description.

[Translation]

J'aimerais commencer par vous poser quelques brèves questions et par réitérer mon opinion personnelle, à savoir qu'il ne faut pas que la Loi électorale devienne matière à partisanerie et que le gouvernement devrait chercher à établir un vaste consensus politique sur les changements à ce genre de loi, surtout au sein de partis comme les nôtres, qui s'intéressent depuis longtemps au fonctionnement du fédéralisme canadien. Il y a au moins quatre partis qui ont un siège ou plus à la Chambre des communes canadienne qui répondent à cette description.

● 1415

I have just a couple of minor questions, Mr. Small, on your proposal for the cap, which is similar to some things we have been working on in our office. Because of your loss of a percentage concept, you allow for Quebec to lose seats more rapidly than, say, Manitoba and Saskatchewan. They would lose one seat every ten years, whereas Quebec could lose, say, two.

Did you think about an alternative method whereby both would lose two or both would lose one, rather than raising the issue of Quebec being more heavily penalized than other provinces?

**Mr. Small:** Thank you for that question.

There are a number of considerations in determining how one would want to cushion the loss of seats to provinces. As a preface, it is worth remembering that the notion of cushioning losses to provinces is entirely consistent with the Canadian tradition. When provinces lost seats, we often had some way of making sure that didn't happen in a sudden way. For example, during the 1940s and 1950s the province of Saskatchewan would have lost considerably more representation than it did in fact, as a result of a cushion that was built in.

One seat out of the province of Manitoba or Saskatchewan in percentage terms is much greater than one seat out of the province of Quebec, given that Quebec has 75 seats and Manitoba and Saskatchewan both currently have 14 seats. In terms of effective regional representation, you want to look at it not just in real terms but also in relative terms.

The second consideration in terms of cushioning the loss is the extent to which you want to accommodate your commitment to capping the size of the House. If you were prepared to limit decreases in provinces to one seat per every ten years, which is to say that five provinces would lose one seat in this census as an example, then you are not going to be able to keep the size of the House as low as otherwise you would be able to do.

**Mr. Harper:** The second question concerns your proposal to shift consideration to electors rather than population. You point out that there is not really a legal conflict because the division between the provinces is by population. You are talking about using the concept of electors within a province. I am curious. Do you have the figures? Does the proportion of electors between provinces differ significantly from the proportion of population between provinces, or do we have about the same percentage of electors per population in every province?

J'ai juste deux ou trois petites questions à poser, monsieur Small, à propos de votre proposition pour l'établissement d'un plafond; nous faisons un travail semblable dans notre bureau. De par votre concept de perte de pourcentage, vous permettez au Québec de perdre des sièges plus rapidement que, disons, le Manitoba et la Saskatchewan, qui perdraient un siège tous les dix ans, tandis que le Québec pourrait en perdre deux.

Avez-vous pensé à une autre méthode où les deux en perdraient deux, ou un, au lieu de soulever la question du Québec qui est pénalisé plus que les autres provinces?

**M. Small:** Merci d'avoir posé cette question.

Il y a plusieurs facteurs à considérer lorsqu'on essaie d'amortir la perte de sièges dans les provinces. Pour commencer, il est important de se rappeler que cette notion d'amortissement des pertes dans les provinces est conforme à la tradition canadienne. Lorsque les provinces ont perdu des sièges, nous avons souvent eu des moyens de nous assurer que les pertes ne se produisaient pas rapidement. Par exemple, au cours des années quarante et cinquante, la province de la Saskatchewan aurait perdu beaucoup plus au niveau de la représentation qu'elle n'a perdu en fait, n'eût été des mesures d'amortissement établies.

Un siège au Manitoba ou en Saskatchewan, quant au pourcentage, représente beaucoup plus qu'un siège au Québec, parce que le Québec a 75 sièges et le Manitoba et la Saskatchewan 14 chacun. Pour assurer une représentation régionale efficace, il faut considérer la situation en termes réels, mais aussi en termes relatifs.

Le deuxième facteur à considérer dans l'amortissement des pertes consiste à déterminer dans quelle mesure on veut respecter notre engagement visant à établir un plafond pour la Chambre. Si vous voulez limiter les pertes de sièges dans les provinces à un taux d'un siège tous les dix ans, ce qui veut dire que cinq provinces perdraient un siège lors de ce recensement par exemple, vous ne pourriez pas maintenir le nombre de députés à la Chambre à un niveau aussi bas que vous auriez pu le faire autrement.

**M. Harper:** La deuxième question concerne votre proposition visant à considérer les électeurs au lieu de la population. Vous soulignez qu'il n'y a pas de conflit juridique parce que la division entre les provinces est en fonction de la population. Vous parlez de l'utilisation du concept des électeurs dans une province. Je suis curieux. Avez-vous des statistiques? Est-ce que la proportion d'électeurs entre les provinces diffère considérablement de la proportion de population, ou est-ce que nous avons à peu près le même pourcentage d'électeurs selon la population dans chaque province?

## [Texte]

**Mr. Small:** I don't have the precise answer to that question. I would defer to another of your witnesses, Professor Eagles, who is going to appear this afternoon and, as Canada's expert on political geography, will be able to answer that question in more detail.

**M. Langlois:** Relativement aux critères de déviation que vous souhaiteriez voir ramener à 15 p. 100 plutôt qu'à 25 p. 100, pourriez-vous approfondir d'avantage sur ces critères qui vous font ramener cette déviation?

**Mr. Small:** With pleasure.

The notion of a large deviation, or indeed extraordinary circumstances beyond a large deviation, has historically been viewed as the means by which community of interest can be most adequately reflected in drawing boundaries.

The case that the royal commission has made, and the case that we support, is that the notion of community of interest and population are not competing. In fact, with some good work in doing one's homework, one can adequately reflect the boundaries driven by the community at 15%, with a thorough public hearing process and with a boundaries commission that is sensitive to the local geography and municipal government of a particular area, and these two notions can both be well accommodated within the sphere of a closer commitment to parity.

**M. Langlois:** Monsieur Small, prenons la députée du Yukon et le député d'Ottawa—Vanier où nous sommes actuellement, si ma mémoire est fidèle à la réalité électorale, le travail parlementaire du dernier député est un peu différent de celui de la première qui doit se rendre dans le territoire du Yukon pour rencontrer ses électeurs, probablement avec les moyens de bord, alors que le député d'Ottawa—Vanier peut rencontrer ses électeurs au Parlement ou aux alentours du Parlement.

• 1420

Ne croyez-vous pas que de ramener la déviation à 15 p. 100, au maximum, serait un peu mettre de côté ce qui a été traditionnellement et historiquement accepté? Lorsque l'on avait un territoire plus large à couvrir, on avait une population moindre mais de plus petites communautés, alors que lorsqu'on était dans un territoire fortement urbanisé on pouvait jouer davantage sur le critère de la population car les besoins, d'une rue à l'autre, pouvaient se ressembler au contraire des dizaines ou des centaines de milles dans d'autres territoires beaucoup plus grands.

C'est le danger que je vois dans la proposition que vous faites.

**Mr. Small:** You raise an interesting point. The issue is one's ability to service one's constituency.

Your use of the Yukon as an example is perhaps not the best, given that the Yukon is protected by legislation as being a separate yet particular constituency in a particular territory.

**M. Langlois:** On va prendre Manicouagan.

**Mr. Small:** Let us pick one riding at random, the riding of Bellechasse, par exemple, and compare it to Ottawa—Vanier.

## [Traduction]

**M. Small:** Je n'ai pas de réponse précise à cette question. Je laisserai répondre un de vos témoins, le professeur Eagles, qui comparaitra cet après-midi. À titre d'expert canadien en géographie politique, il pourra répondre à cette question plus en détail.

**M. Langlois:** Regarding the criteria for deviation that you want to bring down to 15%, instead of 25%, could you expand on the reasons why you would want to change this deviation?

**Mr. Small:** Avez plaisir.

Historiquement, la notion d'un grand écart, ou d'un plus grand écart en situation extraordinaire, est considérée comme étant le moyen de mieux refléter la communauté d'intérêts dans l'établissement de limites électorales.

L'argument présenté par la commission royale, et celui que nous soutenons, c'est que les notions de communauté d'intérêts et de population ne s'opposent pas. En effet, en faisant bien nos devoirs, nous pouvons refléter convenablement les limites exigées par la communauté avec un quotient de 15 p. 100, grâce à un processus d'audiences publiques complet et à une commission de délimitation qui tient compte de la géographie locale et de l'administration municipale d'une région particulière. Ces deux notions peuvent se concilier si on s'engage à respecter la parité.

**M. Langlois:** Mr. Small, let's look at the member for the Yukon and the member for Ottawa—Vanier, where we are now, if my memory of the electoral divisions is correct. The parliamentary work of the latter member is slightly different from that of the former, who must go to the Yukon and meet her electors, probably with the means at her disposal, whereas the member for Ottawa—Vanier can meet his electors at Parliament or around Parliament.

Do you not think that by bringing the deviation to 15% at most, you would be putting aside what has been traditionally and historically accepted? When members had a larger area to cover they dealt with fewer people, but more small communities; when members are in largely urbanized areas, they can use the population criteria to a larger extent because needs, from one street to the next, can be very similar, contrary to the tens or hundreds of thousands of needs in territories that are much larger.

That's the danger I see in the proposal you are putting forth.

**Mr. Small:** Vous soulevez un point intéressant. La question, c'est d'être en mesure de bien servir sa circonscription.

Votre exemple du Yukon n'est peut-être pas le meilleur, parce que le Yukon est protégé par la loi à titre de circonscription particulière et distincte dans un territoire particulier.

**M. Langlois:** Then let's look at Manicouagan.

**Mr. Small:** Choisissons une circonscription au hasard, Bellechasse, par exemple, et comparons-la à la circonscription d'Ottawa—Vanier.

[Text]

There is no question that there are different service requirements. In fact, when I was with the royal commission, we did some interesting work. We polled the Canadian public. I encourage members of the committee, Mr. Chairman, to read and review the public opinion on questions of electoral representation in the royal commission's work. It is quite revealing.

What we found, in fact, was that no matter the type of constituency, whether it be a Bellechasse or an Ottawa—Vanier, fully a majority of residents in both those kinds of constituency believed, first and foremost, that parity or relative vote equality between districts is most important.

If you want to deal with the issue of service, I would submit that the notion of the electoral district, the Electoral Boundaries Readjustment Act, is a rather blunt instrument, not unlike the hammer over a fly, to deal with a question that requires some real precision.

As members of Parliament, for example, I know that through the Board of Internal Economy and the services that are provided to members of Parliament, different constituencies are treated in different ways. There are schedule III ridings, for example, that are dealt with differently during an election period in terms of travel subsidies and the services and support that members are given. Those kinds of services differ based on location and, in some instances, the genre of constituencies that exist.

So in terms of whether we use the electoral boundaries readjustment process to deal with the question of whether you have 60 municipalities versus the member for Ottawa—Vanier having one, I say, and I think the Canadian people say, that the notion of vote parity and equality comes first and then let us allow the public hearing process with the community of interest considerations to weigh in so that those kinds of considerations can be taken into account and invite members of Parliament along with the public to participate in that process.

**M. Langlois:** Je vous ferais remarquer que le même territoire que je représente actuellement a déjà été représenté à la Chambre des communes par plus d'un député. Nous sommes passés de quatre à un député, non pas parce que j'en vaudrais quatre, mais parce qu'il y a eu une baisse de la population. Cependant, ce sont les mêmes gens qui, il y a 20 ans, 30 ans, pouvaient compter sur quatre députés pour les représenter. Ils n'en ont maintenant qu'un seul.

On voit ce que cela peut représenter dans les caucus. Dans tous les caucus, les députés ruraux se retrouvent presque toujours en minorité. Lorsqu'ils ont des points à défendre au sujet de la réalité canadienne ou québécoise, cela crée des problèmes politiques à plusieurs endroits.

**Mr. Small:** Certainly that is entirely consistent with the Canadian tradition in the sense that we have competing claims for regional representation. In fact, manageable geographic size is presently a term of reference in the definition of community of interest. But certainly offsetting that or weighing that with the notion of vote parity is something that is entirely legitimate and something that every commission is encouraged to consider.

[Translation]

Il va sans dire qu'il existe des différences au niveau des exigences de service. En fait, lorsque je faisais partie de la commission royale, nous avons fait du travail intéressant. Nous avons mené une enquête auprès du public canadien. Monsieur le président, j'encourage les membres de ce comité à lire et à revoir l'opinion publique sur les questions de représentation électorale dans le cadre du travail de la commission royale. C'est très révélateur.

En effet, nous avons pu constater que, peu importe le type de circonscription, qu'il s'agisse de Bellechasse ou bien d'Ottawa—Vanier, la majorité des résidents dans les deux types de circonscriptions croyaient, d'abord et avant tout, que la parité ou l'égalité relative du vote entre les circonscriptions électorales est le facteur le plus important.

Pour ce qui est de la question du service, je dirais que la notion de circonscription électorale dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales est trop vaste pour composer avec une question qui exige une véritable précision. Ce serait comme tuer des mouches avec un marteau.

Comme c'est le cas pour les députés, par exemple, je sais que par le truchement du Bureau de régie interne et des services que l'on fournit aux députés différentes circonscriptions sont traitées différemment. Lors d'une élection, les circonscriptions faisant partie de l'annexe III, par exemple, sont traitées différemment au niveau des subventions de voyage et au niveau des services et du soutien accordés aux députés. Ce genre de services diffèrent selon l'endroit et, parfois, selon le genre de circonscriptions qui existent.

Donc, quant à la question de savoir si on devrait utiliser le processus de révision des limites des circonscriptions électorales pour aborder la question d'un député qui a 60 municipalités par rapport à un autre député, par exemple celui d'Ottawa—Vanier, qui n'en a qu'une, je dis, et je crois que les Canadiens le disent également, que la notion de parité et d'égalité du vote est la plus importante. Ensuite, ajoutons le processus des audiences publiques aux préoccupations concernant la communauté d'intérêts, pour qu'on puisse tenir compte de ces considérations et inviter des députés ainsi que le public à participer à ce processus.

**Mr. Langlois:** I'd like to point out that the territory I'm currently representing has already been represented in the House of Commons by more than one member. It went from four members to one, not because I'm worth four, but because the population decreased. However, these are the same people who, 20 or 30 years ago, could count on four members representing them. Now they only have one.

We can see what that can represent in the caucuses. In all caucuses, rural members are almost always a minority. When they have points to defend regarding a Canadian or Quebec reality, that creates political problems in several areas.

**M. Small:** Évidemment, cela reflète la tradition canadienne dans le sens où tout le monde revendique la représentation régionale. En effet, le concept de grandeur géographique convenable fait partie actuellement de la définition de la communauté d'intérêts. Il est certes légitime d'essayer de compenser ou de contrebalancer cette idée par la notion de parité du vote. Chaque commission est encouragée à en tenir compte.

## [Texte]

**M. Langlois:** Monsieur Small, vous avez également dit qu'il faudrait, dans une deuxième étape, une revue parlementaire du processus de révision. Vous semblez trouver que les députés sont en parfait conflit d'intérêts lorsqu'ils font des commentaires sur le sujet. J'ai plutôt tendance, quant à moi, à moduler ce commentaire. Le député est quand même celui qui, pendant les années, a tricoté sa circonscription, a rencontré ses électeurs, a tâté la sensibilité des personnes avec qui il travaille. C'est, en bout de piste, une des personnes les mieux placées, certainement beaucoup mieux qu'un analyste totalement externe, pour faire la part de tels facteurs de rattachement.

M. McTeague mentionnait, plus tôt, que la ville d'Ajax allait être complètement séparée en deux alors qu'il y a une communauté d'intérêt.

• 1425

N'est-ce pas, dans le fond, un dernier forum privilégié pour expliquer les derniers motifs pour lesquels on s'oppose à une révision quelconque? Ce serait télévisé par CPAC. C'est un forum privilégié qu'aucun autre Canadien n'a finalement.

**M. Small:** On est tout à fait d'accord avec une deuxième phase du processus. Ce qu'on dit simplement c'est que cette deuxième phase doit être partagée avec le reste du public.

**M. Langlois:** Monsieur Small, je vais vous lire un bref extrait du témoignage du sénateur Jean-Claude Rivest lorsqu'il a comparu devant ce Comité lors de notre réunion du 21 juin dernier. À une question que je lui posais relativement à la garantie constitutionnelle de 25 p. 100 des sièges pour le Québec que M. Bourassa avait obtenu, peu importe le poids démographique du Québec. La question était la suivante:

Étant donné que M. Bourassa avait obtenu ce gain, croyez-vous que cela doit être considéré désormais comme une demande traditionnelle du Québec?

La réponse du sénateur Rivest fut la suivante:

Oui, et si on reprend le dossier constitutionnel en ce qui concerne le niveau de représentation du Québec à la Chambre des communes, le Québec ne peut pas laisser son avenir se jouer simplement sur les variations au niveau de la démographie. Il va falloir qu'il y ait une protection constitutionnelle particulière pour ce qu'il est et ce qu'il constitue dans la fédération canadienne. Cela m'apparaît clair. Il l'a au niveau de la Cour suprême et il pourra le demander au niveau du Sénat. Il y a des obligations constitutionnelles particulières qui lui sont imposées et il faudrait qu'il y en ait aussi au niveau de la Chambre des communes. Dans un contexte fédéraliste, au niveau de représentation du Québec, on ne pourrait pas vivre simplement selon les données mathématiques et démographiques. Il va falloir un frein constitutionnel pour donner de la sécurité à la société québécoise au sein de la fédération canadienne.

Partagez-vous le point de vue du sénateur Rivest au sujet d'une garantie constitutionnelle de 25 p. 100 des sièges au Québec?

**M. Small:** C'est avec pas mal d'hésitation que j'ose entrer dans un débat constitutionnel autour de cette table. Je sais bien qu'il y aura d'autres témoignages d'experts constitutionnels, peut-être cet après-midi ou demain.

## [Traduction]

**Mr. Langlois:** Mr. Small, you also said that as part of the second stage, it would be necessary to carry out a parliamentary review of the readjustment process. You seem to feel that members are in a position of conflict of interest when they make comments on the subject. As for me, I don't tend to agree with that comment. Over the years, it is the members who establish their ridings, who meet their electors, and who determine the level of awareness among the people they work with. In the end, members are in the best position, certainly more so than an external analyst, to provide input on this process.

Mr. McTeague mentioned earlier that the city of Ajax would be cut in two, even though it constitutes a community of interests.

Basically, isn't this a final privileged forum for explaining why we are opposed to any kind of review? It would be televised by CPAC. It's a privileged forum that no other Canadians have.

**M. Small:** We fully agree with the second phase of the process. All we're saying is that the second phase must be open to the rest of the public.

**Mr. Langlois:** Mr. Small, I'm going to read you a brief excerpt from Senator Jean-Claude Rivest's testimony when he appeared before this committee during our meeting on June 21st. It was in response to a question that I had asked him concerning the constitutional guarantee of 25% of the seats for Quebec which Mr. Bourassa had obtained, irrespective of Quebec's demographic weight. The question was the following:

Since Mr. Bourassa has already obtained this gain, do you think that from now on it should be considered a traditional demand from Quebec?

Senator Rivest's response was the following:

Yes, and if you look back at the Constitution and the level of Quebec's representation in the House of Commons, Quebec cannot let its future be determined simply because of demographic fluctuations. There must be special constitutional protection for what Quebec is and what Quebec represents in the Canadian federation. That seems very clear to me. It has it in the Supreme Court and it could ask for the same in the Senate. There are specific constitutional obligations that are imposed on it and the same should be true for the House of Commons. In a federalist context, as regards Quebec representation, we can't simply go by mathematical and demographic statistics. There must be a constitutional check to insure security for Quebec within the Canadian federation.

Do you share Senator Rivest's point of view as regards the constitutional guarantee of 25% of the seats for Quebec?

**M. Small:** I'm quite hesitant to enter into the constitutional debate at this time. I know for a fact that there will be other constitutional experts appearing before the committee this afternoon or tomorrow.

[Text]

Je suis

a meagre political demographer,

et des questions comme celle-là sont beaucoup plus importantes que moi. De toute façon, la position du Québec et son niveau de représentation à la Chambre est une question fondamentale. Ce qu'on a proposé est quelque chose que vous n'avez pas encore mentionné. La proposition que nous avons soumise aujourd'hui indique un niveau de représentation de 25 p. 100 pour le Québec.

In terms of the future and how we deal with Quebec's representation in 2001 and 2011, I think it's worth noting that provinces in this country have traditionally fallen into one of two categories: those that are larger and have sought representation by population, and those that are smaller or those that are growing at a smaller rate and have sought the guarantee of the Senate floor or the grandfather clause to ensure reasonable representation in the House of Commons.

There are four large provinces in Canada: Ontario, British Columbia, Alberta, and Quebec. All of them are underrepresented in Parliament, and all of them for the foreseeable future will continue to be underrepresented in Parliament as long as there are floors for the smaller provinces, but I want to ensure that we all understand that under the formula advocated by the Progressive Conservative Party, that level of underrepresentation is smallest for Quebec, of all the large provinces.

**Mr. Langlois:** Is the Progressive Conservative Party ready to enshrine in the Constitution of Canada the right of Quebec to have 25% of the members, whatever the population of Quebec, within Canada?

**Mr. Small:** Our proposal speaks for itself, in terms of what it's advocating. Guarantees to the extent that losses should be cushioned are there, and they speak for themselves. I think I'll leave it at that.

• 1430

**M. Langlois:** La réponse est oui. Merci.

**Mr. Harper:** On a point of order, Mr. Chairman, I'm just wondering if you could clarify the terms of reference of the committee, because this has come up several times. Are we examining constitutional questions for the purposes of understanding how they impact upon our study, or is it beginning a constitutional negotiation process and proposing actual changes to the Constitution, reopening the Charlottetown accord, the 25% provision? Are they part of what our job is here?

**The Chairman:** I think our job is to look at the redistribution law, Mr. Harper, and we've been given a pretty wide mandate to do that.

The electoral redistribution rules are contained both in the act and in the Constitution Act, so we may well be recommending some changes to the Constitution as part of this package. The answer to your question is, yes, we are examining them.

[Translation]

I am

juste un démographe politique,

and issues of that nature are much more important than I am. At any rate, Quebec's position and its level of representation in the House is a fundamental issue. What we proposed is something that you haven't mentioned yet. The proposal that we submitted today indicates a 25% level of representation for Quebec.

Quant à l'avenir et à la façon dont nous voyons la représentation du Québec en l'an 2001 et 2011, je crois qu'il est important de noter que toutes les provinces de notre pays se sont placées traditionnellement dans une des deux catégories suivantes: celles qui sont plus grandes et qui ont cherché à obtenir la représentation selon la population, et celles qui sont plus petites ou à faible croissance et qui ont cherché à obtenir des dispositions leur garantissant un nombre de députés au moins égal au nombre de sénateurs ou l'application de la clause des droits acquis pour s'assurer une représentation raisonnable à la Chambre des communes.

Il y a quatre grandes provinces au Canada: l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec. Chacune est sous-représentée au Parlement, et dans l'avenir prévisible, elles continueront à l'être tant qu'il y aura un nombre de sièges garantis pour les provinces qui sont plus petites. Cependant, je veux m'assurer que nous comprenons tous que grâce à la formule présentée par le Parti progressiste conservateur, le niveau de sous-représentation est le moins élevé pour le Québec, parmi toutes les grandes provinces.

**M. Langlois:** Est-ce que le Parti progressiste conservateur est prêt à enshâsser dans la Constitution du Canada le droit du Québec d'avoir 25 p. 100 des députés, peu importe la population du Québec à l'intérieur du Canada?

**M. Small:** Notre proposition est très claire au niveau de ce qu'elle préconise. Il existe des garanties dans la mesure où il est nécessaire d'atténuer la perte de circonscriptions, et ces garanties sont très claires. Je pense que je vais m'arrêter là.

**M. Langlois:** The answer is yes. Thank you.

**M. Harper:** Un rappel au Règlement, monsieur le président. Je me demande si vous pourriez préciser le mandat de notre comité, parce que la même chose revient souvent. Est-ce que nous examinons les questions constitutionnelles en vue de comprendre leur impact sur notre étude, ou est-ce qu'il s'agit d'entamer un processus de négociation constitutionnelle et de proposer de véritables modifications à la Constitution, d'ouvrir de nouveau l'Accord de Charlottetown, la disposition sur le 25 p. 100? Font-ils partie de notre mandat?

**Le président:** Je crois qu'il nous incombe d'étudier la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, monsieur Harper, et on nous a accordé un mandat très large pour le faire.

Les règles régissant le redécoupage électoral se trouvent à la fois dans la loi en question ainsi que dans la Loi constitutionnelle; donc, il se peut que nous recommandions des modifications à la Constitution dans le cadre de notre travail. La réponse à votre question est: oui, nous les examinons.

**[Texte]**

**Mr. Harper:** So we're looking at all, including those that may involve negotiations with the provinces?

**The Chairman:** That's certainly possible.

**Mr. Harper:** I just wanted to clarify that.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

C'était également la compréhension que j'avais du mandat que nous avions reçu de la Chambre, et la redistribution va impliquer nécessairement que l'on touche aux articles 51 et suivants de la Constitution et qu'on suggère des modifications.

Monsieur Small, vous avez parlé de faire disparaître les dispositions qui permettent aux commissions provinciales de créer des cas particuliers et vous avez nominativement suggéré que l'on désigne, soit dans la législation ordinaire par droit statutaire ou dans la Constitution, les Îles-de-la-Madeleine, le Labrador et le Nord de l'Ontario. Pourriez-vous être un peu plus précis quant au Nord de l'Ontario?

**Mr. Small:** No. I cite those, Mr. Member, simply as examples that the committee may wish to consider, not necessarily in advocating them.

In terms of northern Ontario, the commonality between those three areas is that they are all relatively small in population, vis-à-vis their respective provincial quotients. I think you would get this advice from constitutional experts. If it is the desire of the committee to specifically ensure their particular areas, whether they be one constituency or a number, they should be given that legislative underpinning to justify that.

**M. Langlois:** Merci beaucoup.

**The Chairman:** Mr. Hermanson, please.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman. I thank Mr. Small and the other gentleman for presenting this brief to us. As my colleague, Mr. Harper of Calgary West, said, there are some proposals in here that do look fairly reasonable and in fact some of them that we've already considered.

There is one thought though that perhaps is somewhat new that I picked up from your comments. I'm not sure that it's expressly put in your brief. You talked about the commissions meeting more frequently and I think you suggested every five years and even sooner, if certain criteria are reached.

I wondered if you looked at the other aspect. As I understand it, on this current redistribution the province of Newfoundland saw almost zero change from the 1981 census to the 1991 census. In fact, I've had suggested to me by some people who were upset with the process that the boundaries were totally redrawn when there was only a shift of just a few hundred people within the entire province.

I wonder if you considered readjustment on an as-needed basis perhaps as a criterion, rather than on a 10-year or 5-year basis readjust when certain criteria are reached and, because of the shortage of time, perhaps with the limitation of one reallocation between every election.

**[Traduction]**

**M. Harper:** Donc, nous les examinons toutes, y compris celles qui pourraient engendrer des négociations avec les provinces?

**Le président:** C'est certainement possible.

**M. Harper:** Je voulais tout simplement le préciser

**M. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman.

That's also the understanding that I had of the mandate we received from the House. Redistribution will necessarily involve dealing with section 51 and others of the Constitution and suggesting modifications.

Mr. Small, you've talked about eliminating provisions which would enable provincial commissions to create particular cases, and you have suggested designating, in ordinary statutory legislation, or in the Constitution, the Îles-de-la-Madeleine, Labrador and Northern Ontario. Could you be a little more specific regarding Northern Ontario?

**M. Small:** Non. Je vous donne ces exemples, monsieur, tout simplement à titre d'exemples que le comité va peut-être vouloir examiner; je n'en fais pas la promotion.

Pour ce qui est du Nord de l'Ontario, l'aspect commun à ces trois régions, c'est qu'elles ont toutes une petite population vis-à-vis de leurs quotients provinciaux respectifs. Je crois que vous pourriez obtenir des conseils de la part des experts constitutionnels. Si c'est le désir du comité de désigner précisément ces régions particulières, qu'il s'agisse d'une circonscription ou de plusieurs, il devrait avoir le soutien législatif nécessaire pour le justifier.

**M. Langlois:** Thank you very much.

**Le président:** Monsieur Hermanson.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier M. Small et la personne qui l'accompagne de nous avoir présenté ce mémoire. Comme l'a dit mon collègue, M. Harper, de Calgary-Ouest, le mémoire contient des propositions qui ont l'air tout à fait raisonnables, et, en effet, il y en a que nous avons déjà examinées.

Cependant, j'ai trouvé dans vos commentaires une idée qui est peut-être nouvelle. Et je ne suis pas certain que cette idée soit exprimée dans votre mémoire. Vous avez dit que les commissions devraient se réunir plus régulièrement, et je crois que vous avez suggéré qu'elles se rencontrent tous les cinq ans, ou même plus souvent, si certains critères sont respectés.

Je me demande si vous avez examiné l'autre aspect. Selon ma compréhension de la chose, lors du redécoupage actuel, il n'y a eu presque pas de changements dans la province de Terre-Neuve entre le recensement de 1981 et celui de 1991. En effet, quelques personnes mécontentes du processus m'ont dit que les limites avaient été révisées au complet même s'il n'y avait que quelques centaines de personnes qui s'étaient déplacées dans toute la province.

Je me demande si vous avez considéré la possibilité qu'on fasse des révisions au besoin plutôt que tous les 10 ou 5 ans lorsque certains critères sont satisfait et, en raison d'un manque de temps, peut-être en se limitant à un redécoupage entre chaque élection.

[Text]

**Mr. Small:** I'm absolutely delighted with that question because in fact this is a novel element that we're trying to contribute to the debate here, in the presentation we've made. I'll tell you why.

I guess there is one thing that we're very mindful of. In my experience in working with members of Parliament, there is a great cry, and I think justifiably so, to minimize the disruption that a new electoral map brings. There is no need, in my judgment, if commissions are considerate of population criteria and community interest criteria, to radically alter the map, even in some of those areas of fast growth, if they truly reflect what the existing community interest would be. I have often been disappointed by the lack of adherence to the notion of community that some commissions have exhibited.

[Translation]

**M. Small:** Je suis ravi que vous ayez posé cette question, car, en effet, c'est un élément nouveau que nous essayons d'apporter au débat dans notre exposé. Je vais vous dire pourquoi.

Nous avons apporté une attention particulière à une chose. Mon expérience de travail avec les députés m'a permis de voir que tout le monde réclame — et je crois que c'est justifié — que l'on minimise les perturbations qui résultent de l'introduction d'une nouvelle carte électorale. À mon avis, si les commissions tiennent compte des critères démographiques et de la communauté d'intérêts, il n'est pas nécessaire de changer la carte de façon radicale, même dans quelques-unes des régions à croissance rapide, si elle reflète véritablement ce que serait la communauté d'intérêts. J'ai souvent été déçu de constater à quel point les commissions ne respectaient pas l'idée de communauté.

• 1435

The idea that perhaps we would only move boundary lines when we had to move boundary lines is a good one and is accommodated in the notion of using electors to draw the lines. In fact, this is how it would work:

As Mr. Kingsley would propose and as the Constitution requires, you would, of course, allocate seats to the provinces every 10 years as required by the Constitution. The elector would be the basis upon which boundaries were then drawn within a particular province. The basic document would be the voters' lists from the previous election or the last time enumeration had taken place. In this way, equality is based on the number of electors between constituencies, and after a re-election you could or could not re-examine boundaries if so required.

In Prince Edward Island, for example, they didn't change a line this time around. There's no reason why that absence of disruption couldn't be applied across the board if the population movement didn't require it. There would be absolutely no need for Newfoundland, for example, in the particular instances you mentioned, to change its boundary lines if those numbers were within the allowable deviation. That is premised on the assumption that you think the existing Newfoundland map is all right and there were no other reasons for considering a change.

So the answer to your question in short form is yes.

**Mr. Hermanson:** I guess the Pandora's box is how much emphasis you give to community of interest. Who can determine what the changes would be in community of interest, say, media patterns, economic patterns, change in societal structure and make-up?

Do you feel we could encapsulate in a new Electoral Boundaries Readjustment Act the specific criteria that could in fact trigger a readjustment process on an as-needed basis, or do you feel it should only be triggered by the electors who in fact call for a readjustment on some of these criteria?

**Mr. Small:** The royal commission advocated precisely your first point, that is to say, a trigger be in place that would require redrawing if a certain number of ridings exceeded the allowed deviation from the quotient.

C'est peut-être une bonne idée de ne déplacer les limites des circonscriptions que lorsque nous y sommes obligés, et à cette fin nous pourrions avoir recours à des électeurs pour tracer les limites. En fait, voici comment cela fonctionnerait.

Comme le propose M. Kingsley et comme le prévoit la Constitution, à tous les 10 ans, les provinces se verront allouer des sièges. À l'intérieur d'une province particulière, les limites seraient fixées en fonction des électeurs. Comme point de départ, on utiliserait la liste des électeurs des élections précédentes ou la liste préparée à partir du dernier recensement. Ainsi, l'égalité reposera sur le nombre d'électeurs d'une circonscription à l'autre. Après la réélection d'un député, vous pourriez ou non réexaminer les limites, selon les besoins.

Par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard, cette fois-ci, on n'a rien changé. Il n'y a aucune raison de ne pas faire ainsi partout s'il n'y a pas de changement dans la population. Il ne serait absolument pas nécessaire à Terre-Neuve, par exemple, dans le cas particulier que vous avez mentionné, de modifier des limites si les nombres restaient dans les limites permises. C'est en supposant que vous pensez que la carte actuelle de Terre-Neuve est juste et qu'il n'y a aucune raison de songer à la modifier.

Donc, bref, oui.

**M. Hermanson:** Le niveau d'importance accordé à la communauté d'intérêts, voilà la boîte de Pandore. Qui peut déterminer quels changements seraient conformes à la communauté d'intérêts, ce qui se passe dans les médias, dans l'économie, les changements dans la structure et la composition de la société?

Pensez-vous pouvoir inclure dans une nouvelle loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales le critère précis qui déclencherait le processus de découpage, selon les besoins, ou pensez-vous qu'il faudrait laisser aux électeurs le soin de demander un nouveau découpage selon certains de ces critères?

**M. Small:** La commission royale a préconisé justement la première option, c'est-à-dire que le découpage serait déclenché si dans un certain nombre de circonscriptions on excédait l'écart permis vis-à-vis du quotient.

## [Texte]

Now, obviously in those provinces where the number of seats were changing every 10 years, that would require some redrawing of the boundaries. But there is no reason why, in a province where the number of seats stay the same, the boundaries you draw today can't last for 20 years, if they accommodate those two notions of population equity and respect for community of interest.

Mr. Chairman, I want to emphasize a point I made in the brief and in my statement. The problem starts when you look at populations in communities as competing interests. We need not do that. I think tomorrow's submission from Mr. Stewart, who was one of the contributors to the royal commission's work on the community of interest and was responsible for one of the truly novel pieces and contributions to the literature, would be very helpful in this regard. I'm sure he'd welcome your questions tomorrow on that very issue.

**Mr. Hermanson:** I have one more question, Mr. Chairman, if I might, since you've encouraged us to look into constitutional questions as they relate to this whole question. We know there is a Senate floor clause in the current constitutional act. There have been suggestions that in fact the floor and the ceiling should be the same for all provinces. In other words, there should be an equal number of senators for each province and that may allow us more latitude in adjusting the seats in the House of Commons. We would then more accurately reflect representation by population in the House of Commons and look after regional interests in the Senate.

Have you taken a position on that issue?

**Mr. Small:** The short answer to that is no. Clearly a reformed Senate based on the commitment to some form of regional representation would mean that the basket of concerns that some are attempting to reflect in the current Electoral Boundaries Readjustment Act could be revisited.

For example, as I've suggested, there are attempts now to have the notion of minimal regional representation plus representation by population recognized in the existing act. If the House of Commons was designed purely along the lines of representation by population because other criteria had been met through a reformed Senate, then we're back to the drawing-board and there would be other considerations. But beyond that, neither the Progressive Conservative Party nor the Royal Commission on Electoral Reform have sought to enter into that debate at this point in time.

**The Chairman:** I may say, Mr. Hermanson, that while we have some right to look at constitutional questions in dealing with the redistribution of seats in the House of Commons, I don't think our mandate has extended to the Senate, jolly as that might be.

## [Traduction]

Évidemment, dans les provinces où le nombre de sièges change tous les 10 ans, il faudrait redécouper les limites électorales. Mais il n'y a aucune raison qui empêche, dans une province où le nombre de sièges demeure le même, de maintenir les limites pendant 20 ans si, ce faisant, on respecte et la parité du vote et la communauté d'intérêts.

Monsieur le président, je tiens à souligner un point que j'ai fait valoir dans le mémoire et dont j'ai parlé dans mon exposé. Le problème se pose lorsque l'on considère les populations dans les localités comme une succession d'intérêts en concurrence. Or, ce n'est pas nécessaire. Je pense que l'exposé que nous fera demain M. Stewart, l'un des collaborateurs aux travaux de la commission royale sur la communauté d'intérêts, qui a apporté quelque chose de vraiment nouveau à la documentation sur cette question, vous sera des plus utiles. Je suis persuadé qu'il sera très heureux de répondre à vos questions sur cette question demain.

**M. Hermanson:** J'ai encore une question à poser, monsieur le président, si vous le permettez, surtout que vous nous avez encouragés à examiner les aspects constitutionnels de toute cette question. Nous savons que la Loi constitutionnelle actuelle prévoit un minimum sénatorial. Or, il a été dit que le minimum et le maximum devraient être les mêmes pour toutes les provinces. En d'autres termes, on devrait avoir un nombre égal de sénateurs pour chaque province, ce qui nous donnerait peut-être une plus grande latitude dans le choix du nombre de sièges à la Chambre des communes. Nous pourrions ainsi donner un reflet plus exact de la population à la Chambre des communes et représenter les intérêts régionaux au Sénat.

Quelle est votre position à ce sujet?

**M. Small:** Brièvement, non. Manifestement, un Sénat réformé fondé sur une formule quelconque de représentation régionale signifierait que l'on pourrait revoir tout un ensemble de préoccupations auxquelles on tente de trouver une solution en modifiant l'actuelle Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Par exemple, comme je l'ai dit, on tente actuellement de faire reconnaître dans la loi l'idée d'une représentation régionale minimale associée à une représentation fondée sur la population. Si la Chambre des communes était conçue purement et simplement en fonction de la représentation selon la population parce que, grâce à un Sénat réformé, l'autre critère serait rempli, il nous faudrait retourner au point de départ et il y aurait d'autres aspects à considérer. Mais outre cela, ni le Parti progressiste conservateur ni la Commission royale sur la réforme électorale n'ont encore cherché à participer à ce débat.

**Le président:** Je dois dire, monsieur Hermanson, que bien que nous puissions nous pencher sur des questions constitutionnelles dans notre examen de la redistribution des sièges à la Chambre des communes, je ne pense pas que notre mandat s'étende au Sénat, aussi amusant cela puisse-t-il être.

[Text]

[Translation]

• 1440

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, if I might just interrupt here, we are looking at the senatorial floor clause, which has quite an impact on the whole readjustment process. I would suggest if we can look at fixing 25% of the seats in the House for a particular province, which is certainly a constitutional issue, we can certainly also look at the senatorial floor clause as well.

**The Chairman:** Yes. I think the floor clause applies. I guess it's a question of whether it makes changes in the Senate itself.

**Mr. Harper:** If I could add to that, Mr. Chairman, on the point of order I raised just a few moments ago, if we are going to indeed look at questions of constitutional reform that may involve negotiation with the provinces, I think we would have to face the fact right away that any discussion we would have concerning constitutional amendments to affect the status of the House of Commons would immediately raise, in the minds of many provincial governments, constitutional amendments relative to Senate reform.

If we're going to get into that territory I think we're going to increasingly be discussing Senate reform as well as representation in the House of Commons.

**The Chairman:** That may be why our look at it is so brief, Mr. Harper.

A question I wanted to ask Mr. Small concerned the process of appointment of the members of the commissions. You indicated your very staunch support for the current system. One of the witnesses this morning, in response to questions from members, indicated it might be possible to require the Speaker to consult with members of this committee before making appointments. This would be so there is some input into the process, aside from a case of where the Speaker appears to make up his or her own mind without any consultation with anyone.

In fact the evidence we heard this morning indicated in the past some speakers had appointed with no consultation whatever, though we understand there was some consultation with the Chief Electoral Officer in the course of the appointments of the last batch.

I wonder if you would have any difficulty in having a requirement in the law that the Speaker consult before appointment, and consult possibly with the members of a committee such as this one or with the party leaders in the House of Commons, or something like that.

**Mr. Small:** I would want to give that question some serious consideration, Mr. Chairman. That is a new element under consideration.

I guess what is most appropriate at this point is I would underscore the basic principles of our position. Certainly above all the notion of independence of these commissioners is critical. If there were any question that independence might be compromised in any way whatsoever by any partisan role, that would be a problem for us.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, permettez-moi de vous interrompre. Il est question de la disposition sur le minimum sénatorial, qui a une incidence sur tout le processus de découpage électoral. À mon avis, si nous pouvons examiner la possibilité d'accorder à une province 25 p. 100 des sièges à la Chambre, ce qui est clairement une question constitutionnelle, nous pouvons certainement nous pencher également sur la disposition concernant le minimum sénatorial.

**Le président:** Oui. C'est le cas du minimum sénatorial. Il s'agit de voir si on modifie ainsi le Sénat lui-même.

**M. Harper:** Permettez-moi d'ajouter, monsieur le président, en ce qui concerne mon rappel au Règlement d'il y a quelques instants, que, si nous voulons effectivement nous pencher sur des questions de réforme constitutionnelle qui supposent des négociations avec les provinces, je pense qu'il nous faut reconnaître immédiatement que toute discussion sur des amendements constitutionnels qui modifieraient le statut de la Chambre des communes soulèverait immédiatement, dans l'esprit de nombreux gouvernements provinciaux, l'idée d'amendements constitutionnels dans le cadre d'une réforme du Sénat.

Si nous voulons nous lancer sur ce terrain, je pense que de plus en plus nous allons parler de réforme du Sénat en même temps que de la représentation à la Chambre des communes.

**Le président:** C'est peut-être la raison pour laquelle nous voulons que notre examen soit le plus bref possible, monsieur Harper.

Je voulais poser une question à M. Small sur la procédure de nomination des membres des commissions. Vous avez manifesté un appui indéniable au régime actuel. L'un des témoins de ce matin, en réponse à des questions, a laissé entendre que l'on pourrait peut-être exiger que le président de la Chambre consulte les membres de notre comité avant de faire ces nominations. Ainsi, il y aurait une certaine participation au processus, sans parler du fait que, ainsi, le président ne donnerait pas l'impression de se décider sans consulter qui que ce soit.

En fait, d'après ce que nous avons entendu ce matin, par le passé, certains présidents ont fait des nominations sans faire la moindre consultation, bien que, si j'ai bien compris, dans le cas des dernières nominations, le président ait consulté jusqu'à un certain point le directeur général des élections.

À votre avis, serait-il difficile d'exiger dans la loi que le président de la Chambre fasse des consultations avant les nominations et consulte peut-être les membres d'un comité, tel que celui-ci, ou les leaders des partis à la Chambre des communes, ou une formule semblable?

**M. Small:** Je voudrais réfléchir sérieusement à cette question, monsieur le président. Vous apportez là un nouvel élément.

Le plus important à l'heure actuelle, à mon avis, ce sont les principes fondamentaux de notre position. D'abord et avant tout, il est essentiel de maintenir l'indépendance des commissaires. S'il y avait la moindre indication que leur indépendance pourrait être compromise de quelque façon que ce soit par des considérations partisanes, nous y verrions un problème.

## [Texte]

Maybe I'll take advantage of the moment to just comment that the notion of a central or national presence on commissions, which was advocated and has been discussed this morning, might be helpful for administrative purposes or procedures, but beyond that we share the view Monsieur Hamel gave you this morning. We don't believe there is reason to change the existing system of selection and would be quite satisfied if the system stayed as it is, because we believe it has served Canadians well in the past thirty years.

**The Chairman:** I have perhaps one final question. The views represented in your brief represent the views of your party. Is it possible, if an act were proposed by this committee and were subsequently adopted by the House of Commons but were not in compliance with the views expressed in your document, your caucus in the Senate would block such a bill?

**Mr. Small:** I think that's something, Mr. Chairman, you'd like to deal with our considerable legislative caucus on. This is not a matter I would dare to weigh in on, and I have absolute faith in our party's leadership to steer us in the proper course.

**The Chairman:** Oh, that's great. I'm glad to hear that.

Unless there are other questions arising out of mine, I want to thank you for taking the time to come. I may say it's a delight to see your party represented here today. It's one we don't hear from so often any more, and having this opportunity has been edifying for the committee.

**Mr. Small:** What we lack in quantity, sir, we make up for in quality.

• 1445

**The Chairman:** Absolutely. I congratulate you on your masterful presentation and the brief that you've submitted. It's quite helpful, and I'm delighted that you've taken the time to prepare it. Thanks for taking the time to appear, too.

Our next witness

est l'honorable député de Mégantic—Compton—Stanstead, n'est-ce pas? C'est bien votre circonscription, monsieur Bernier?

**M. Maurice Bernier (député de Mégantic—Compton—Stanstead):** C'est bien ça.

**Le président:** Il représente aujourd'hui le Bloc québécois et présente un mémoire au Comité. Vous êtes le bienvenu au Comité, monsieur Bernier, et nous aurons, sans doute, des questions à vous poser après votre présentation.

C'est à vous, monsieur.

**Mr. McTeague:** A point of order.

Il me semble qu'il y a une erreur. Je ne sais pas si le nom est bien épelé. Est-ce Gilles Bernier ou Maurice Bernier?

**M. Bernier:** A-t-on écrit Gilles Bernier?

**M. McTeague:** Oui.

**M. Bernier:** Qui a écrit cela?

## [Traduction]

Permettez-moi de prendre un instant pour faire quelques commentaires sur l'idée soulevée ici ce matin, à savoir qu'il serait peut-être utile d'avoir une présence centrale ou nationale au sein des commissions à des fins administratives. En outre, je dois dire que nous partageons l'opinion que M. Hamel a exprimée ici ce matin. À notre avis, il n'y a aucune raison de modifier le système de nomination actuel, et nous serions très heureux de voir le système rester tel qu'il est, car nous sommes convaincus qu'au cours des 30 dernières années, il a bien servi les Canadiens.

**Le président:** J'ai peut-être une dernière question à poser. Les opinions exprimées dans votre mémoire sont celles de votre parti. Si notre comité proposait une loi que la Chambre des communes adopterait par la suite, loi qui différerait des opinions exprimées dans votre document, les membres de votre caucus au Sénat s'opposeraient-ils à ce projet de loi?

**M. Small:** Je pense, monsieur le président, que vous voudrez peut-être discuter de cela avec notre caucus législatif. Je n'oserais pas m'aventurer dans ces eaux, et j'ai la plus grande confiance que la direction de notre parti mènera bien notre barque.

**Le président:** Formidable. Je suis heureux de l'entendre.

S'il n'y a pas d'autres questions qui découlent des miennes, je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de venir nous voir. Je dois dire que j'ai été enchanté de voir votre parti représenté ici aujourd'hui. Nous n'en entendons pas souvent parler maintenant, et le comité a trouvé des plus enrichissantes l'occasion qui lui était ainsi offerte.

**M. Small:** Ce qui nous fait défaut sur le plan de la quantité, monsieur, se rattrape sur le plan de la qualité.

**Le président:** Absolument. Je vous félicite pour votre excellent exposé ainsi que pour le mémoire que vous avez déposé. C'est très utile, et je suis heureux que vous ayez pris le temps de préparer tout cela. Je vous remercie également d'avoir pris le temps de comparaître devant nous.

Notre témoin suivant est

the honourable member for Mégantic—Compton—Stanstead, correct? That is the name of your riding, Mr. Bernier?

**M. Maurice Bernier, M.P. (Mégantic—Compton—Stanstead):** That's right.

**The Chairman:** Mr. Bernier is representing the Bloc québécois today and is submitting a brief to the committee. Welcome to the committee, Mr. Bernier. We will undoubtedly have questions for you after your presentation.

You have the floor, sir.

**Mr. McTeague:** Rappel au Règlement.

It seems to me there is an error here. I don't know if the name is spelled correctly. Is this Gilles Bernier or Maurice Bernier?

**M. Bernier:** Did they write Gilles Bernier?

**Mr. McTeague:** Yes.

**M. Bernier:** Who wrote that?

[Text]

**M. McTeague:** C'est sur la note du 29 juin 1994. C'est indiqué: du Bloc québécois, Gilles Bernier, député.

**M. Bernier:** C'est une erreur; M. Gilles Bernier est député indépendant. Quant à moi, je suis député indépendantiste; il y a là une nuance très importante.

**Des voix:** Oh, oh!

**Le président:** Nous comprenons cela.

**M. Bernier:** Ça va, monsieur le président?

**Le président:** M. Bernier, c'est à vous.

**M. Bernier:** Monsieur le président, chers collègues qui avez retarder vos vacances pour le bien de la démocratie, je suis heureux de participer à cette démarche au nom du Bloc québécois, afin de présenter notre argumentation concernant les critères sur lesquels les commissions de révision des limites des circonscriptions électorales devraient se baser pour procéder à de telles modifications.

On vous a distribué, il y a quelque temps déjà, la copie du mémoire du Bloc québécois. J'en ferai un court résumé qui devrait durer une dizaine de minutes et après quoi, nous pourrons procéder à un échange.

Avant de faire la lecture de ce résumé, je voudrais d'abord vous présenter les personnes qui m'accompagnent: À ma droite, M. André Besdérode, du service de recherche du Bloc québécois et, à ma gauche, M. Christian Plouffe, mon adjoint parlementaire.

Cela étant dit, monsieur le président, j'y vais avec le résumé.

La suspension du processus de révision des limites des circonscriptions électorales, décrétée par la loi C-18, permet aux législateurs fédéraux de revoir les principes qui gouvernent le partage des circonscriptions électorales fédérales.

Je vous rappelle que vous n'avez pas le texte que je suis en train de lire, c'est un résumé du mémoire que vous avez en mains.

Tant que les Québécois et les Québécoises participeront à l'expérience fédérale, les députés du Bloc québécois s'opposeront à toute modification de la formule actuelle du partage des circonscriptions électorales qui auraient pour effet d'affaiblir la représentation du Québec à la Chambre des communes. La formule actuelle de répartition des sièges n'est certes pas parfaite, mais il faut se rappeler que, du point de vue historique, le Québec n'a jamais eu sa juste part des sièges à la Chambre des communes au cours des 126 ans d'existence de la fédération canadienne. Pour freiner l'érosion graduelle et inexorable de l'influence québécoise dans les institutions fédérales et pour réaffirmer le principe de la dualité canadienne, les députés du Bloc québécois proposent que le Québec conserve le quart des sièges à la Chambre des communes.

Les députés du Bloc québécois croient également que la Chambre des communes devrait inciter la commission de délimitation des circonscriptions électorales pour le Québec et celles des autres provinces canadiennes à faire davantage référence au principe du maintien du nombre historique de députés dans certaines régions du Québec et dans d'autres régions des grandes provinces canadiennes. Ce principe est déjà énoncé à l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867 dans le

[Translation]

**Mr. McTeague:** It's on a memo dated June 29, 1994. It says: From the Bloc québécois, Gilles Bernier, M.P.

**Mr. Bernier:** That's an error. Mr. Gilles Bernier is an independent M.P. I'm an independentist M.P. That's an important distinction.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**The Chairman:** We understand that.

**Mr. Bernier:** May I go ahead, Mr. Chairman?

**The Chairman:** You have the floor, Mr. Bernier.

**Mr. Bernier:** Mr. Chairman, dear colleagues who have delayed your holidays for the good of democracy, I am pleased to take part in this exercise on behalf of the Bloc québécois in order to present our arguments regarding the criteria that should be used by the electoral boundaries commissions to proceed with such changes.

Copies of the Bloc québécois brief were distributed to you some time ago. I will summarize it briefly in about 10 minutes, after which we can go on to questions.

Before I read you this summary, I would like to introduce the people accompanying me: on my right, Mr. André Besdérode, from the Bloc québécois research service, and on my left, Mr. Christian Plouffe, my parliamentary assistant.

Having said that, Mr. Chairman, I will proceed with the summary.

The suspension of the process of adjusting the boundaries of electoral ridings effected by Bill C-18 allows federal MPs to review the principles governing the distribution of federal electoral ridings.

I remind you that you do not have the text that I'm reading; this is a summary of the brief you have before you.

As long as Quebecers participate in Confederation, the MPs from the Bloc québécois will oppose any change in the existing formula for adjusting electoral ridings that would have the effect of weakening Quebec's representation in the House of Commons. The existing formula for allocating seats is certainly not perfect but it must be remembered that, from a historical point of view, Quebec has never had a fair share of the seats in the House of Commons in the 126 years in which Confederation has existed. To slow down the gradual and inexorable erosion of Quebec's influence in federal institutions and to reaffirm the principle of Canadian duality, the members from the Bloc québécois suggest that Quebec retain one quarter of the seats in the House of Commons.

The MPs from the Bloc québécois also believe that the House of Commons should urge the Electoral Boundaries Commission for Quebec and the commissions for the other provinces of this country to take greater heed of the principle of retaining the historic number of MPs in certain regions of Quebec and in other regions of the major Canadian provinces. This principle is in fact stated in section 51 of the Constitution Act, 1867, in the context of maintaining the number of MPs

## [Texte]

contexte du maintien du nombre de députés des petites provinces en déclin démographique relatif. Dans certains cas, le nombre historique de députés qui représentent des régions québécoises doit être conservé.

• 1450

L'histoire politique canadienne et québécoise est remplie d'exemples de circonscriptions rurales avec des populations inférieures aux quotients provinciaux. On constate toutefois que cette forte représentation des régions rurales était souvent le résultat des frontières tracées avant l'exode rural vers les grands centres urbains.

Pour plusieurs, le respect du principe de la communauté d'intérêt, énoncé dans la Loi fédérale sur la révision des limites des circonscriptions électoralas, devrait amener à la création de circonscriptions rurales parfois moins peuplées que la moyenne provinciale.

Les régions dites éloignées, dont plusieurs qui ne sont pas septentrionales, ont aussi eu droit, par le passé, à une forte représentation à la Chambre des communes et à l'Assemblée nationale.

Je donne l'exemple des Îles-de-la-Madeleine qui formaient une circonscription fédérale de 1947 à 1968. D'abord rattachées à Gaspé de 1867 à 1946, les Îles-de-la-Madeleine sont incluses depuis 1968 dans la circonscription de Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine. Les Îles-de-la-Madeleine forment également une circonscription provinciale depuis 1897.

Les députés du Bloc Québécois croient que les mêmes principes de représentation généreuse des régions éloignées et rurales doivent guider les commissions de délimitation. La volonté politique historique de bien représenter certaines régions du Canada en créant huit circonscriptions moins peuplées, soit dans les Territoires, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Labrador, souligne l'attachement des Canadiens et des Québécois à ce principe démocratique de représentation régionale.

Or, seulement trois commissions de délimitation ont pleinement appliqué ce principe lors du découpage électoral de 1987: soit la Commission pour le Québec, pour les circonscriptions de Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine et de Gaspé, la Commission ontarienne pour le Timiskaming et la commission pour Terre-Neuve pour les circonscriptions de Labrador et de St. John's-Est.

Il serait donc utile d'inscrire dans la Loi fédérale sur la révision des limites des circonscriptions électoralas, ou de préciser par voie d'une résolution de la Chambre des communes, une définition de communauté d'intérêt qui pourrait aider les commissions de délimitation dans leurs travaux.

Déjà, on remarque que la Loi fédérale sur la révision des limites des circonscriptions électoralas retient, pour le découpage électoral des Territoires du Nord-Ouest, le critère des collectivités et la diversité des intérêts des habitants de ses différentes régions. Des critères additionnels peuvent inclure le nombre de municipalités et de municipalités régionales de comté dans une circonscription électoralas, les divisions administratives du Québec ou des provinces canadiennes, l'isolement géographique de certaines régions et l'existence d'une identité régionale sociologique ou politique. Le découpage électoral doit passer par le respect des entités régionales.

## [Traduction]

from the smaller provinces whose population was declining in relative terms. In some cases the historic number of MPs representing the Quebec regions must be retained.

Canadian and Quebec political history is full of examples of rural ridings with populations below the provincial quotients. It may be noted, however, that this strong representation of rural regions was often the result of boundaries drawn before the rural migration to the major urban centres.

For many people, respect for the principle of community of interests stated in the federal Electoral Boundaries Readjustment Act should result in the creation of rural ridings that sometimes have a smaller population than the provincial average.

The so-called remote regions, several of which are not in the north, were also entitled in the past to strong representation in the House of Commons and the National Assembly.

The Magdalen Islands, for example, formed a federal riding between 1947 and 1968. While they were first attached to Gaspé between 1867 and 1946, the Islands have been included since 1968 in the riding of Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine. They have also formed a provincial riding since 1897.

The MPs from the Bloc québécois believe that the same principles of generous representation for remote and rural regions should guide the boundaries commissions. The historical political desire to represent certain regions of Canada by creating eight less populated ridings, in the Territories, Prince Edward Island and Labrador, stresses the attachment of Quebecers and other Canadians to this democratic principle of regional representation.

However, only three boundaries commissions fully applied the principle in the electoral boundary definition in 1987: Quebec for the ridings of Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine and Gaspé, Ontario for Timiskaming and Newfoundland for Labrador and St. John's East.

It would accordingly be useful to include a definition of communities of interest in the Electoral Boundaries Readjustment Act or to enshrine it in a House of Commons resolution that might help the boundaries commissions in their work.

It has already been noted that the Electoral Boundaries Readjustment Act uses for the electoral division of the Northwest Territories the test of communities and the diversity of interests of the inhabitants of the various regions. Additional criteria may include the number of municipalities and regional county municipalities, the administrative divisions of Quebec and the other Canadian provinces, the geographic isolation of certain regions and the existence of a regional sociological or political identity. The definition of electoral boundaries must respect regional entities.

## [Text]

Les députés du Bloc québécois suggèrent que la clause des droits acquis, énoncés à l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867, soit étendue afin de permettre le maintien du nombre de députés qui représentent certaines régions à l'intérieur des provinces.

Les députés du Bloc québécois pensent que les Îles-de-la-Madeleine méritent une circonscription électorale séparée. Avec une population comparable à celle de Nunatsiaq, et à peine inférieure à celles des circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard qui se trouvent à 100 kilomètres au sud, et davantage isolées du reste du continent par son éloignement, les Madelinots réclament le rétablissement de leur circonscription électorale depuis de nombreuses années.

Les députés du Bloc québécois tiennent à soutenir leur revendication. Les Îles-de-la-Madeleine devraient avoir leur propre député à la Chambre des communes, comme c'est déjà le cas à l'Assemblée nationale du Québec.

Les députés du Bloc québécois pensent qu'il serait souhaitable que la Chambre des communes s'exprime clairement en faveur de la création de circonscriptions moins peuplées pour garantir la représentation de diverses régions au Parlement fédéral et pour respecter pleinement le principe de communauté d'intérêt qui fait déjà partie de la loi électorale.

Tant que les Québécois et les Québécoises n'auront pas tranché en faveur de l'indépendance du Québec, il serait d'une très grande importance que le Québec conserve une représentation minimale dans les institutions centrales de la Fédération canadienne.

• 1455

Malgré l'application de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis, une seule province a toujours eu un nombre de députés inférieur à sa population au cours des 126 ou 127 ans d'histoire de l'expérience canadienne, et c'est le Québec. Même la province la plus populeuse, l'Ontario, a eu droit à plusieurs députés supplémentaires au début du siècle, et huit députés supplémentaires après le recensement de 1941.

Or, le Québec, qui est passé de 33 p. 100 de la population canadienne à environ 25 p. 100 aujourd'hui, n'a jamais bénéficié, de 1867 à 1988, de sièges supplémentaires pour compenser son déclin démographique relatif au reste du Canada. Bien que la nouvelle carte électorale, basée sur le recensement de 1991, prévoit quatre sièges supplémentaires pour le Québec, sa part à la Chambre des communes demeurera inférieure à sa part de la population canadienne.

Les députés du Bloc québécois croient fermement que les lois constitutionnelles et électorales doivent refléter la dualité canadienne et garantir, en conséquence, que le Québec conserve le quart des députés à la Chambre des communes.

Au-delà des considérations partisanes, les députés du Bloc québécois soulignent que cette mesure, le quart de la députation, répond aux demandes historiques du Québec et a reçu l'appui du Parti libéral du Canada lors de la dernière série de négociations constitutionnelles. Voilà une mesure qui devrait rallier l'appui de tous les députés de la Chambre des communes, souverainistes et fédéralistes, Québécois et Canadiens.

Monsieur le président, cela met fin au résumé du mémoire que nous avons présenté. Je suis maintenant entre vos mains et celles de mes collègues pour un échange fructueux, je l'espère.

## [Translation]

The MPs from the Bloc québécois suggest that the acquired rights clause in section 51 of the Constitution Act, 1867, be extended to permit the number of MPs representing certain regions within the provinces to be maintained.

The MPs from the Bloc québécois think that the Magdalen Islands deserve to be a separate electoral riding. With a population equivalent to that of Nunatsiaq and barely lower than that of Prince Edward Island ridings more than one hundred kilometres to the south, and even more isolated from the rest of the continent by the distances involved, the Magdalen Islanders have been demanding the re-establishment of their electoral riding for many years.

The MPs from the Bloc québécois support this demand. The Magdalen Islands should have their own MP in the House of Commons, as they do in the National Assembly of Quebec.

The Bloc québécois MPs feel that it is desirable for the House of Commons to express itself clearly in favour of the creation of less populated ridings to ensure that various regions are represented in Parliament and to respect fully the community of interests principle that already forms part of the electoral legislation.

As long as Quebecers have not spoken in favour of independence for Quebec, it is very important for the province to retain a minimum representation in the central institutions of Confederation.

Despite the enactment of the senatorial clause and the grandfather clause, only one province has always had a number of MPs that did not reflect its share of the population of Canada through the 126 or 127 years of the Canadian experience and this province is Quebec. Even the most populous province, Ontario, was entitled to additional MPs in the early part of the century and eight additional MPs after the 1941 census.

However, Quebec, whose population has declined from 33% of the population of Canada to approximately 25% today, was never able between 1867 and 1988 to obtain additional seats to compensate for its declining relative population base. Although the new electoral map based on the 1991 census provides for four additional seats for Quebec, Quebec's share of House of Commons seats will remain below its share of the population of this country.

The Bloc québécois MPs firmly believe that the constitutional and electoral statutes must reflect the Canadian duality and accordingly guarantee that Quebec will retain one quarter of the MPs in the House of Commons.

Beyond the purely partisan considerations, the Bloc québécois MPs stress the fact that their proposal is a response to the historic demands of Quebec that received the support of the Liberal Party of Canada in the last series of constitutional negotiations. This is a measure that should earn the support of all MPs in the House of Commons, whether federalist or separatist and whether from Quebec or elsewhere in Canada.

Mr. Chairman, this ends my summary of the brief that we presented to you. I'm now in your hands and that of my colleagues for what I hope will be a fruitful exchange.

## [Texte]

**Le président:** Monsieur Bernier, j'ai une question à vous poser. Je me demande si la question du minimum de 25 p. 100 des sièges à la Chambre ne faisait pas partie de l'Accord de Charlottetown? En faisait-elle partie?

**M. Bernier:** Effectivement.

**Le président:** Je me demande si l'Accord de Charlottetown a été rejeté par les électeurs du Québec lors du référendum.

**M. Bernier:** Oui. Et votre question?

**Le président:** Donc, si la proposition a été rejetée, comment peut-on revenir avec cela maintenant? Pourquoi proposez-vous la même chose alors que cela a été rejeté par les électeurs du Québec?

**M. Bernier:** Monsieur le président, je pense que la réponse à cette question pourrait être fort complexe et simple en même temps. Je me permettrais simplement de souligner que c'est l'ensemble de la population canadienne qui a rejeté l'Accord de Charlottetown, et ce pour des raisons, à l'occasion, diamétralement opposées.

**Le président:** Non, ce n'est pas vrai. Les électeurs de l'Ontario l'ont accepté.

**M. Bernier:** Ah oui! C'est vrai, mais c'était quoi la marge entre les pour et les contre en Ontario? C'était 50,5 contre 49,5 p. 100. Vous aviez raison, monsieur Milliken.

**Le président:** Ils ont gagné.

**M. Bernier:** Probablement que, oui, c'est vrai. Sauf exception, pour la province de l'Ontario, l'ensemble de la population canadienne a rejeté, de façon très majoritaire, l'Accord de Charlottetown et, je le répète, pour des raisons diamétralement opposées.

Cela étant dit, même en rejetant l'Accord de Charlottetown, cela ne veut pas dire que toutes les dispositions, prises une à une, devaient être rejetées.

**Le président:** Je n'ai pas compris cela.

**M. Bernier:** Voilà la raison pour laquelle on peut très bien, je pense, souligner le fait que, dans l'Accord de Charlottetown, il y avait eu une entente de principe sur ce 25 p. 100 de représentation du Québec. Il n'y a rien de déshonorant à ce qu'on remette cette entente sur la table et que, au niveau du Bloc québécois, on en fasse une question fondamentale. Est-ce que cela répond à votre question, monsieur le président?

**Le président:** Un peu, mais cela a aussi suscité d'autres questions. Si l'Accord a été rejeté il est également important de savoir si votre parti s'y est opposé.

• 1500

**M. Bernier:** Je ne sais pas où vous voulez en venir, monsieur le président, avec votre question. Malgré tout le respect que j'ai pour vous, je vous souligne...

**Le président:** Je me demande pourquoi vous n'avez pas proposé l'adoption des autres éléments de l'Accord de Charlottetown, et pourquoi vous choisissez celui-ci seulement et pas les autres. Il y en a certainement d'autres qui sont acceptables à plusieurs électeurs canadiens. Dans ma circonscription, par exemple, on a appuyé l'Accord de Charlottetown malgré les problèmes que j'avais avec cela. L'Accord a été accepté. Les oui l'ont emporté.

## [Traduction]

**The Chairman:** I have a question for you, Mr. Bernier. I'm wondering whether the issue of a minimum of 25% of seats in the House of Commons was part of the Charlottetown Accord? Was it in the accord?

**Mr. Bernier:** Indeed, it was.

**The Chairman:** I'm wondering if the Charlottetown Accord was rejected by Quebec voters in the referendum.

**Mr. Bernier:** Yes, and what was your question?

**The Chairman:** Well, if the proposal was rejected, how can you come back with this now? Why are you proposing the very thing that was rejected by Quebec voters?

**Mr. Bernier:** Mr. Chairman, I think the answer to that question is both extremely complex and very simple. Let me simply point out that the entire population of Canada rejected the Charlottetown Accord for reasons that are diametrically opposed in some cases.

**The Chairman:** No, that's not the case. The voters of Ontario accepted it.

**Mr. Bernier:** Oh, yes! That's true, but what was the margin between those for or against it in Ontario? It was 50.5% against 49.5%. You're right, Mr. Milliken.

**The Chairman:** They won.

**Mr. Bernier:** Yes, that's probably true. But with the exception of the province of Ontario, the vast majority of Canadians rejected the Charlottetown Accord and I would repeat, for diametrically opposed reasons.

Having said that, the fact that the Charlottetown Accord was rejected does not mean that each individual clause in the accord should be rejected.

**The Chairman:** I didn't understand that.

**Mr. Bernier:** This is why I think it's perfectly appropriate to point out that in the Charlottetown Accord, there was an agreement in principle on this 25% representation for Quebec. There's nothing dishonourable about putting that agreement on the table, or that we, in Bloc québécois, make this a fundamental issue. Does that answer your question, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Up to a point, but it has also raised other questions. If the accord was rejected, it's also important to determine whether your party was opposed to it.

**Mr. Bernier:** Mr. Chairman, I don't know what you're getting at with that question. Despite all the respect that I have for you, I would like to point out...

**The Chairman:** I wonder why you did not propose adopting other aspects of the Charlottetown Accord, and why you've chosen to single out this one and not the others. There are undoubtedly others which are acceptable to most Canadian voters. In my riding, for example, we supported the Charlottetown Accord despite the problems that I had with it. The agreement was accepted. The yes side won.

[Text]

**M. Bernier:** Je voudrais bien entreprendre un débat avec vous sur l'Entente de Charlottetown, monsieur le président, mais vous avez dit vous-même qu'il fallait se limiter à la révision des limites des circonscriptions électorales. Quand on se réfère à ce critère du quart de la représentation à la Chambre des communes, c'est simplement en fonction de la représentation dans cette institution fédérale. Donc, si vous voulez qu'on parle de l'Entente de Charlottetown, je veux bien, mais je ne pense pas que ce soit le mandat de votre Comité.

**Le président:** C'est vrai, oui.

Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Harper, s'il vous plaît.

**M. Harper:** Monsieur le président, il est évident je pense, qu'il est impossible de garantir, dans la Constitution, un quart des sièges au Québec sans avoir eu, au préalable, des négociations constitutionnelles. Actuellement, il n'y a pas recherche, surtout sans un effort pour réformer le Sénat, d'une vraie représentation régionale dans le Parlement du Canada et, selon moi, ces deux choses ne sont pas possibles à cause de la défaite de l'Entente de Charlottetown à laquelle nous nous sommes opposés aussi.

I would like to ask some questions about the issue of regional representation in your brief, Mr. Bernier, because I think it is an important one. I want to get a sense of exactly what it is you're proposing. You talk about areas like the Gaspé, or Bonaventure, or Îles-de-la-Madeleine having guaranteed seats. According to Statistics Canada definitions we have 290 county equivalents. There are approximately 290 counties in Canada as defined by Statistics Canada.

If every one of those were guaranteed a seat you would have no representation by population in the country, so obviously that is not what you're proposing. What specifically are you proposing in terms of guaranteed regional representation in the House of Commons?

**M. Bernier:** On parle de tenir compte des particularités régionales. La suggestion que l'on fait, dans le cas des Îles-de-la-Madeleine, c'est de les traiter comme un cas d'exception.

C'est le cas pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, mais quand on parle de sauvegarder une représentation régionale au-delà du cas spécifique des Îles-de-la-Madeleine, c'est pour tenir compte des particularités d'une région à l'intérieur même d'une province, le Québec en l'occurrence, et pour faire en sorte de ne pas, au gré des fluctuations des populations au cours des années, pénaliser les régions qui, sur bien d'autres plans, le sont déjà largement.

Si l'on prend les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent et si l'on regarde la proposition qui avait été faite l'automne dernier par la commission, on supprimerait une circonscription électorale. Mon collègue l'a mentionné plus tôt—je suis d'un milieu rural également—la représentation des électeurs, des hommes et des femmes de ce territoire est déjà difficile avec cinq circonscriptions électorales. On suggère d'en enlever une.

[Translation]

**Mr. Bernier:** I would like to debate the Charlottetown Accord, Mr. Chairman, but you said yourself that we had to focus our debate on adjusting the boundaries of electoral ridings. When we talk about the criteria for 25% representation in the House of Commons, it's just a question of representation in this federal institution. If you want to talk about the Charlottetown Accord, I will discuss it with you, but I don't think that it's part of our terms of reference as a committee.

**The Chairman:** That's true, yes.

Are there any more questions? Mr. Harper, please.

**M. Harper:** Mr. Chairman, it is obvious to me that it is impossible to guarantee, in the Constitution, that Quebec will have one quarter of the seats without first holding constitutional negotiations. Currently, no attempts to ensure true regional representation in Canadian Parliament are being made, especially without trying to reform the Senate. In my opinion, these two things are impossible because of the defeat of the Charlottetown Accord. We were opposed to it as well.

J'aimerais vous poser quelques questions par rapport à l'idée de représentation régionale exprimée dans votre mémoire, monsieur Bernier, parce que je crois que cette question est importante. J'aimerais comprendre exactement ce que vous proposez. Vous parlez de sièges garantis pour des régions telles que la Gaspésie, Bonaventure, ou les Îles-de-la-Madeleine. Selon les définitions de Statistique Canada, nous avons l'équivalent de 290 comtés. Il y a environ 290 comtés au Canada tels que définis par Statistique Canada.

Si chaque comté avait un siège garanti, il n'y aurait pas de représentation en fonction de la population dans notre pays; donc, il est évident que ce n'est pas ce que vous proposez. Plus précisément, que proposez-vous à l'égard de la représentation régionale garantie à la Chambre des communes?

**Mr. Bernier:** We are talking about taking into consideration regional characteristics. In the case of the Îles-de-la-Madeleine, we are suggesting that it be treated as an exception.

That is the case for the Northwest Territories and the Yukon, but when we talk about conserving regional representation beyond the specific case of the Îles-de-la-Madeleine, it is to take into consideration the characteristics of a region within a province, such as Quebec, and to ensure that fluctuations in population over the years do not penalize regions which have already been penalized to a large extent in other areas.

If we look at the Gaspé and Lower St. Lawrence regions, and we consider the proposal that was made last fall by the commission, one electoral division would be eliminated. My colleague mentioned it earlier—I am from a rural area also—representing voters, men and women in this territory, is already difficult with five electoral divisions. We recommend eliminating one.

[Texte]

[Traduction]

● 1505

Il faut tenir compte, bien sûr, de la grandeur du territoire et des possibilités également de circuler sur le territoire. C'est d'ailleurs un critère dont on fait mention, si je ne m'abuse, dans le cas des Territoires du Nord-Ouest.

On sait que, dans nos régions rurales, si je prends le cas de la Gaspésie en particulier, voyager en hiver c'est souvent une situation très problématique et très risquée. Donc, cela augmente encore les difficultés de mieux représenter nos populations. En fait, c'est cela qu'on veut dire quand on parle de tenir compte de la spécificité des régions à l'intérieur même des provinces et non pas d'y aller simplement en fonction d'un critère de nombre que nous reconnaissons.

Bien sûr, il faut que le poids de l'électeur ne soit pas excessivement plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. C'est pourquoi on parle d'une marge de 25 p. 100, en plus ou en moins. Cela étant dit, il faut tenir compte d'autres critères dont celui de la grandeur du territoire et des difficultés à desservir ces populations. C'est là l'argument qu'on utilise et c'est différent du cas des Îles-de-la-Madeleine qui est, selon nous, un cas très particulier comme le sont les circonscriptions du Labrador, des Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon.

**Mr. Harper:** I understand you feel the Magdalen Islands is an exceptional case. I was hoping for a more general idea on what principles we would define exceptional cases and how we could apply those to other provinces. Just looking at the Îles-de-la-Madeleine, I got some statistics on it today. It has less than 14,000 inhabitants. That would make a riding there by far the smallest riding in the House of Commons in population. Not only a small riding in terms of territory, it would be half the size of Labrador riding population-wise, about a third less than even the eastern Arctic riding, Nunatsiaq.

I am just trying to understand what would single out that particular riding or that particular area with such a small population in such a small region. It seems to me if that is the principle, if there is not some other principle, we could single out almost any island in the Arctic archipelago for riding status.

I am just wondering, do you have any more general principles as to size of a riding, population, as to how we would define regional representation beyond the Magdalen Islands—any specific criteria?

**M. Bernier:** Cependant, quand vous référez à la population des Îles-de-la-Madeleine, vous parlez d'une population de moins de 14 000 et nous, nous parlons d'environ 15 000. Donc, on ne fera pas une négociation très longue sur le nombre d'habitants des Îles-de-la-Madeleine.

Cela se compare avantageusement avec la circonscription de Nunatsiaq. Je ne sais pas à quel chiffre vous vous réferez, mais selon les données que nous avons, la population de ce territoire se chiffre à 23 000. Donc, les Îles-de-la-Madeleine ne représentent pas le tiers, mais environ 60 p. 100 de la population du territoire de Nunatsiaq.

Of course, the size of the territory and the possibility of travelling through it must also be considered. This is one of the criteria that we have mentioned in the case of the Northwest Territories, if I'm not mistaken.

In our rural areas, if I take the example of Gaspé in particular, we know that travelling in winter is often very problematic and risky. Therefore, that makes it even more difficult to better represent our people. In fact, that's what we mean when we talk about taking into consideration the specificity of regions within provinces, and not simply using criteria based on numbers we know.

Of course, the weight of a voter must not be considerably higher in rural areas than it is in urban areas. That's why we talk about a margin of more or less 25%. Having said that, we must consider other criteria, in addition to the size of the territory and the difficulty of serving these people. That's the argument that we are using and it's different from the case of the Îles-de-la-Madeleine which is, in our opinion, an exceptional case similar to that of the ridings in Labrador, the Northwest Territories or the Yukon.

**M. Harper:** Je comprends que vous considérez que les Îles-de-la-Madeleine constituent un cas exceptionnel. J'aurais aimé avoir une idée plus générale des principes que l'on devrait utiliser pour définir ces cas exceptionnels, et savoir comment on pourrait appliquer ces principes aux autres provinces. Pour ce qui est des Îles-de-la-Madeleine, j'ai obtenu des statistiques à cet égard aujourd'hui. La population est de moins de 14 000 habitants. Avec une telle population, cette circonscription serait de loin la plus petite à la Chambre des communes. Non seulement elle serait petite en superficie, mais sa population serait équivalente à la moitié de celle de la circonscription du Labrador et inférieure d'environ un tiers à celle de la circonscription de l'est de l'Arctique, Nunatsiaq.

J'essaie juste de comprendre ce qui distinguerait cette circonscription particulière, ou cette région particulière, qui a une population si petite et qui se trouve dans une région si petite. Il me semble que si c'est ça le principe, s'il n'y a pas d'autres principes, nous pourrons accorder le statut de circonscription à presque n'importe quelle île dans l'archipel de l'Arctique.

Je me demande tout simplement si vous avez d'autres principes généraux quant à la grandeur d'une circonscription, à sa population, quant à la façon dont nous pourrions définir la représentation régionale au-delà du cas des Îles-de-la-Madeleine—avez-vous des critères précis?

**M. Bernier:** However, when you refer to the population of the Îles-de-la-Madeleine, you're talking about a population of under 14,000, and we're talking about 15,000. So we don't need to talk much more about the population of the Îles-de-la-Madeleine.

It can be compared favorably to the Nunatsiaq riding. I don't know what numbers you're using, but according to the data that we have, the population of this territory is 23,000. Therefore, the Îles-de-la-Madeleine don't represent a third, but instead roughly 60% of the population of the Nunatsiaq territory.

[Text]

**Mr. Harper:** I meant a third less;

un tiers en moins.

**M. Bernier:** D'accord, je comprends. Donc, l'écart pour nous n'est pas aussi grand et, je le répète, dans le cas des îles-de-la-Madeleine—quand vous parlez des petites îles de l'Arctique, je ne connais pas la situation dans ce coin particulier—, celles-ci représentent un cas d'exception étant naturellement coupées du continent, vivant une problématique qui leur est très particulière et il me semble qu'on doive tenir compte de cette réalité.

On a réussi dans le cas du Labrador à utiliser ce genre d'argument. Puisque l'on voulait faire de la circonscription du Labrador un cas particulier, ce qui a été fait, on a augmenté le nombre d'électeurs dans les autres circonscriptions de l'île de Terre-Neuve.

• 1510

Je pense que le même raisonnement peut s'appliquer même si la population des îles est moindre. Il y a suffisamment de population et ces gens-là vivent une situation très particulière. Il n'y a pas de justification à donner pour ne pas reconnaître ici, une circonscription électorale particulière comme c'est le cas au provincial depuis près de 100 ans maintenant.

**Mr. Harper:** Je dois dire qu'en Alberta, par exemple, nous avons des circonscriptions de 100 000 kilomètres carrés qui ont la même population que certaines circonscriptions urbaines. Nous avons les deux situations,

very large ridings with very large populations. As I say, I am trying to understand. I won't prolong it, but I'm trying to understand the point because it seems to me if you were to apply that principle across the country, we'd have hundreds of ridings that would fit that kind of criteria. I'll just leave it at that.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Je suis bien surpris de cela, monsieur Harper, parce que les îles-de-la-Madeleine sont très bien représentées en Chambre par mon voisin de pupitre, M. Gagnon. Que veut-il?

**Mr. Harper:** Je ne peux pas disputer cela, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Langlois, vous avez des questions?

**M. Langlois:** Je vais peut-être prendre un peu de la liberté que vous vous êtes accordé vous-même, monsieur le président.

D'abord, c'est un peu étrange de voir que les plus fervents défenseurs de la représentation suivant la population sont les mêmes qui veulent nous imposer un Sénat où l'Île-du-Prince-Édouard aurait six sénateurs, le Québec six, l'Ontario en aurait également six, toutes les provinces en auraient six. Ce n'est pas bon dans une Chambre et c'est bon dans l'autre. Je pense qu'on a un très sérieux problème quant à définir le Canada, monsieur le président.

Quant à nous, nous avons plutôt décidé de définir le Québec et nous avons fait une campagne électorale sur notre définition du Québec. Quand on veut le plus, monsieur le président, on veut aussi le moins; le plus comprend le moins.

[Translation]

**Mr. Harper:** Je voulais dire un tiers en moins.

a third less.

**M. Bernier:** Okay, I understand. We don't feel that the gap is all that large, and I'll repeat it, in the case of the îles-de-la-Madeleine—when you talk about the small islands in the Arctic, I must say that I'm not aware of the situation in that particular area—they constitute an exceptional case because they are naturally cut off from the continent, and because they face very specific problems. It seems to me that we have to consider this reality.

We succeeded in using this type of argument in the case of Labrador. Making the Labrador riding an exception, as was done, resulted in an increase in the number of voters in the other ridings in Newfoundland.

• 1510

I think that the same reasoning would apply even if the population of the îles-de-la-Madeleine were lower. There is a sufficient number of people, and their situation is an exceptional one. There is no reason not to recognize that this is an exceptional electoral division. It has formed a provincial riding for almost 100 years now.

**Mr. Harper:** I must say that in Alberta, for example, we have ridings with an area of 100,000 square kilometres that have the same population as some urban ridings. We have both situations,

de très grandes circonscriptions avec de très grandes populations. Comme je le disais, j'essaie juste de comprendre. Je ne veux pas prolonger la discussion, mais j'essaie de comprendre votre argument, parce qu'il me semble que si vous appliquez ce principe dans tout le pays, il y aurait des centaines de circonscriptions qui satisferaient à ce genre de critères. Je vais en terminer là.

Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** I am very surprised at that, Mr. Harper, because the îles-de-la-Madeleine are very well represented in the House by the member next to me, Mr. Gagnon. What does he want?

**Mr. Harper:** I can't argue that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Langlois, do you have any questions?

**M. Langlois:** I think I'm going to take the same liberty that you did, Mr. Chairman.

First of all, it's somewhat strange to see that the most ardent defenders of representation by population want to impose on us a Senate where Prince Edward Island would have six senators, Quebec would have six, Ontario would also have six, as would all the other provinces. This is not good in one House, and it's good in the other. I think that we have a very serious problem as regards the definition of Canada, Mr. Chairman.

As for us, we have decided to define Quebec instead, and we campaigned on our definition of Quebec. When you want the most, Mr. Chairman, you also want the least; there're one and the same.

## [Texte]

Mon collègue M. Bernier, le sénateur Rivest du Parti progressiste-conservateur, nommé sur la recommandation du Premier ministre Bourassa, le Premier ministre Bourassa lui-même, le chef de votre propre parti et chef du gouvernement canadien actuel, M. Chrétien et le chef du Parti progressiste-conservateur, M. Mulroney, étaient tous d'accord pour accorder 25 p. 100 des sièges et de donner une garantie constitutionnelle au Québec. Tous ont fait campagne là-dessus.

Je ne sais pas quelle était la position du leader du Parti réformiste.

**Une voix:** Il était contre.

**M. Langlois:** Il était contre, bon, alors c'était peut-être un peu logique dans leur cas; c'est peut-être la seule logique qu'on retrouve d'ailleurs aujourd'hui, monsieur le président. Les gens du *Reform Party* continuent à être contre. Je suis très surpris que le député de Kingston et les Îles ait changé d'idée au cours de la campagne électorale.

On peut dire, monsieur Bernier—and vous me corrigerez si je me trompe—that cette demande d'avoir 25 p. 100 des sièges au Québec, étant donné sa spécificité et son statut de nation fondatrice au Canada, de peuple fondateur, est une demande qui rejoint à peu près tous les secteurs de la nation québécoise. Êtes-vous d'accord avec mon énoncé ou si vous voulez le moduler?

**M. Bernier:** Absolument, je suis d'accord. Le Bloc québécois met de l'avant cette demande d'assurer que la représentation du Québec à la Chambre des communes respecte la proportion de la population québécoise au sein du Canada. Non seulement nous voyons un danger à long terme pour l'avenir en ne faisant pas cela, mais on voit un danger immédiat avec la réforme qui est proposée puisque, pour la première fois, la représentation du Québec à la Chambre des communes serait inférieure à ce 25 p. 100.

Si on prenait la proposition qu'on avait devant nous, soit 301 députés à la Chambre des communes, dont 75 en provenance du Québec, c'est déjà une représentation inférieure à 25 p. 100 de la population, alors que cette population, au moment où on se parle, représente plus de 25,3 p. 100 de la population canadienne. Donc, ce n'est pas simplement un danger appréhendé, mais c'est vraiment une situation qu'on risque de vivre. C'est pourquoi il faut absolument retenir ce critère. Là-dessus, évidemment, nous nous rejoignons, nous disons la même chose.

• 1515

**M. Langlois:** Monsieur Bernier, lorsque vous avez parlé des Îles-de-la-Madeleine plus tôt, avez-vous mentionné qu'elles avaient déjà constitué une circonscription électorale distincte au niveau fédéral?

**M. Bernier:** Oui, entre 1947 et 1968, les Îles-de-la-Madeleine étaient représentées à la Chambre des communes par un député.

**M. Langlois:** Vous avez droit à un député, peu importe la qualité du représentant actuel de la circonscription de Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine. Il y avait un député de plus, autrement dit?

**M. Bernier:** Si je voulais faire un peu d'humour, je dirais qu'il y avait un député à l'époque. Probablement qu'ils ont maintenant une représentation à la Chambre des communes, mais de 1947 à 1968, il y a avait député qui représentait les Îles-de-la-Madeleine, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale, mais depuis 1897.

## [Traduction]

My colleague, Mr. Bernier, Senator Rivest of the Progressive Conservative Party, appointed on recommendation of Premier Bourassa, Premier Bourassa himself, the leader of your own party and the current leader of the Canadian government, Mr. Chrétien, and the leader of the Progressive Conservative Party, Mr. Mulroney, all agree to giving Quebec a constitutional guarantee for 25% of the seats. They all campaigned on that issue.

I don't know where the leader of the Reform Party stood.

**A Voice:** He was against it.

**M. Langlois:** He was against it, okay, that was maybe logical in their case; that may be the only logical thing today, Mr. Chairman. Members of the Reform Party continue to oppose it. I'm very surprised that the member for Kingston and the Islands changed his mind during the election campaign.

We could say, Mr. Bernier—correct me if I'm wrong—that Quebec's request for 25% of the seats, given its specificity and its status as a founding nation in Canada, as a founding people, is a request that all sectors of the Quebec nation agree on. Do you agree with my statement or would you modify it?

**M. Bernier:** I fully agree. The Bloc québécois is putting forth this request to ensure Quebec's representation in the House of Commons reflect the proportion of the Quebec population in Canada. We see this not only as a long term danger for the future, but also as an immediate danger with the proposed reform, since for the first time, Quebec's representation in the House of Commons would go below 25%.

If we accepted the proposal before us, with 301 members in the House of Commons, including 75 from Quebec, it is already a representation which is below 25% of the population, even though the population, at this time, is 25.3% of the Canadian population. So it's not simply something to be apprehensive about. It is a situation that may become reality. That's why it's absolutely necessary to maintain this criteria. In that respect, obviously, we agree. We are saying the same thing.

**M. Langlois:** Mr. Bernier, in talking about the Îles-de-la-Madeleine earlier, did you mention that they had already been a distinct federal riding in the past?

**M. Bernier:** Yes, between 1947 and 1968, the Îles-de-la-Madeleine had a representative in the House of Commons.

**M. Langlois:** You have the right to a member, irrespective of the quality of representation currently in the Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine riding. So there was an additional member, in other words?

**M. Bernier:** If I wanted to try and be funny, I would say that there was a member back at that time. The riding is probably represented in the House of Commons now, but from 1947 to 1968 there was a member for the Îles-de-la-Madeleine, as has been the case in the National Assembly since 1897.

[Text]

**M. Langlois:** Pour faire suite à la remarque que M. Harper faisait plus tôt, selon vous, y a-t-il des îles au large de la Terre de Baffin, dans l'Archipel de la Reine Charlotte qui ont déjà eu une représentation spécifique à la Chambre des communes, ou d'autres îles au Canada, ou d'autres populations isolées par voie terrestre ou surtout par voie maritime?

**M. Bernier:** Je ne saurais vous le dire si on parle d'îles, mais quand j'ai mentionné, plus tôt, les circonscriptions électorales du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, cela représente trois circonscriptions électoralles garanties par la Constitution. Elles ont comme objectif de respecter l'intégralité de ce territoire-là, la particularité de ces populations-là qui, en termes de proportion, sont largement inférieures à la moyenne. Bien sûr, on parle d'une population, pour ces trois territoires, d'environ 85 000 ou 86 000 personnes alors que le critère pour l'ensemble des circonscriptions au Canada est de 91 000 par circonscription.

J'ai mentionné également le cas du Labrador qui a été reconnu comme un cas d'exception par la Commission de révision de la province de Terre-Neuve et qui est considérée comme une circonscription électorale unique, c'est-à-dire que le territoire du Labrador a un représentant à la Chambre des communes.

**M. Langlois:** Est-ce que je me trompe, monsieur Bernier, en disant que tous les députés qui ont représenté, de façon spécifique, les Îles-de-la-Madeleine ou les Îles-de-la-Madeleine avec une autre circonscription, l'ont fait peu importe la ligne de parti? Je pense ici à M. Maurice Sauvé qui a été député des Îles-de-la-Madeleine et ensuite député de Gaspé et des Îles-de-la-Madeleine, du docteur Albert Béchard qui a été député libéral de Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine ou de M. Rémi Bujold, député Libéral. Ils ont tous réclamé le retour à la situation précédente des îles.

Il ne s'agit donc pas de partisannerie politique.

**M. Bernier:** Absolument.

**M. Langlois:** Il s'agit d'un large consensus au Québec. D'ailleurs, je crois que vous l'avez illustré en mentionnant que l'Assemblée nationale du Québec avait son député des Îles-de-la-Madeleine depuis la fin de l'autre siècle, soit presque 100 ans.

**M. Bernier:** En 1897, presque 100 ans. Vous avez raison de dire que la plupart ont reconnu la nécessité d'avoir un représentant pour les Îles-de-la-Madeleine et cela a été reconnu également par la plupart des commissions qui ont eu à se pencher sur la révision des circonscriptions électoralles.

**M. Langlois:** Monsieur Bernier, vous disiez de donner une protection pour certaines zones du Québec, outre les Îles-de-la-Madeleine. Si je comprends bien la situation, vous avez mentionné la Gaspésie qui se verrait amputée d'un député si ces propositions étaient adoptées. À part les régions septentrionales qui peuvent couvrir d'immenses territoires où on ne retrouve personne, avec des dizaines et des centaines, quand ce n'est pas des milliers de kilomètres ou de milles, avez-vous d'autres exemples?

[Translation]

**M. Langlois:** Following on Mr. Harper's earlier remarks, in your opinion, are there other islands off the coast of Baffin Island or in the Queen Charlotte Archipelago that have been specifically represented in the House of Commons, or other islands in Canada, or other people isolated by land or by water?

**M. Bernier:** I don't know anything about islands, but as I mentioned earlier, the electoral divisions in the Yukon and in the Northwest Territories represent three electoral divisions which are guaranteed under the Constitution. Their purpose is to maintain the territory as a whole intact, and to respect the characteristics of the people. Proportionately speaking, there are a lot fewer people there than the average. Of course, the population for these three territories together is roughly 85,000 or 86,000 people, whereas the criteria for all ridings in Canada is set at 91,000 per riding.

I also mentioned the case of Labrador which was recognized as an exception by the readjustment commission for Newfoundland. It is considered a unique electoral division, in that Labrador has a representative in the House of Commons.

**M. Langlois:** Am I correct in saying, Mr. Bernier, that all members who have specifically represented the Îles-de-la-Madeleine, or Îles-de-la-Madeleine with another riding, have all done so irrespective of party lines? I'm thinking here of Mr. Maurice Sauvé who was the member for Îles-de-la-Madeleine and subsequently the member for Gaspé and Îles-de-la-Madeleine, of Dr. Albert Béchard who was a Liberal member for Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine or of Mr. Rémi Bujold, a Liberal member. They all wanted the situation to return to the way it had been.

There was no partisan politics.

**M. Bernier:** Exactly.

**M. Langlois:** There's consensus on this issue in Quebec. Moreover, you illustrated it by mentioning that the Quebec National Assembly has had a member for the Îles-de-la-Madeleine since the end of the last century, for almost 100 years.

**M. Bernier:** Since 1897, almost 100 years. You're right in saying that the need for a representative for Îles-de-la-Madeleine was recognized. Most of the commissions dealing with the adjusting of electoral boundaries also recognized this need.

**M. Langlois:** Mr. Bernier, you were talking about protecting certain regions of Quebec, other than Îles-de-la-Madeleine. If I've understood the situation, you also mention that Gaspé would lose a member if these proposals were adopted. Apart from the sparsely populated northern regions, covering tens, hundreds, if not thousands of kilometres or miles, do you have any other examples?

[Texte]

[Traduction]

• 1520

**M. Bernier:** Quand on aborde la question de la représentation des régions à l'intérieur d'une même province, les conséquences sont également vraies pour les membres des caucus. Si l'on diminue la représentation à la Chambre des communes, les caucus des différents partis diminueront d'autant. Je crois que la représentation la plus équitable possible devrait tenir compte du critère du 25 p. 100.

J'entendais le représentant du Parti conservateur, qui m'a précédé ici, faire la suggestion de ramener ce critère de 25 à 15 p.100 pour l'ensemble du Canada. J'aurais personnellement beaucoup de réticence à aller dans ce sens et particulièrement en ce qui concerne les circonscriptions rurales.

Je sais, monsieur Langlois, que vous êtes d'une circonscription qui, comme la mienne, est très vaste, avec une population légèrement inférieure à la moyenne canadienne, mais qui compte un nombre de municipalités incroyables. C'est, je pense, 60 municipalités dans votre cas et 70 dans le mien. Bien sûr, je comprends que les députés des circonscriptions urbaines ne partageront pas mon point de vue, mais je crois qu'il y a effectivement une différence fondamentale au niveau du travail de représentant d'une circonscription de cette nature-là versus une circonscription en milieu urbain où l'on peut la traverser en cinq minutes, ou même prendre, dans le cas de Montréal ou de Toronto, le métro, et franchir des distances dans le temps de le dire et d'être plus près de nos populations.

Donc, si je donne l'exemple de ma propre circonscription, je le répète, où il y a 70 municipalités,—je n'ai jamais vu de statistiques là-dessus—je suis profondément convaincu que la majorité des représentations qui nous sont faites le sont par les corps publics reconnus, que ce soient les municipalités, les commissions scolaires ou les associations professionnelles ou communautaires de toutes sortes. Lorsque l'on multiplie le nombre de municipalités, on multiplie le nombre d'intervenants également. Soixante-dix municipalités c'est 70 conseils municipaux, c'est 70 clubs de l'Âge d'or, c'est, dans mon cas, quatre MRC et trois régions administratives. En tout cas, on voit un peu le fouillis, je dirais, dans lequel on se retrouve au niveau de la représentation qu'on doit faire.

C'est pire pour le simple citoyen qui se retrouve dans une circonscription comme celle-là. À un moment donné, il ne sait plus où donner de la tête, et ne sait même pas si son intervention est de niveau fédéral ou provincial. Donc, comment voulez-vous qu'il se retrouve quand on parle des MRC ou des régions administratives à l'intérieur d'une province?

Il y a, quant à moi, une différence très grande—je parle de notre rôle de représentant de la population—lorsqu'on se retrouve dans une circonscription rurale plutôt qu'urbaine. C'est pour cela que je dis qu'il y a deux choses dont il faut tenir compte.

• 1525

Il faut s'assurer que les régions soient équitablement représentées tout en respectant, bien sûr, ce critère d'équité au niveau des électeurs. Et personnellement, je suis favorable au maintien de cet écart de 25 p. 100 que l'on a actuellement par rapport à l'écart de 15 p. 100.

**Mr. Bernier:** In discussing the issue of representation of regions within a province, the consequences hold true for caucus members. If we decrease representation in the House of Commons, the various parties' caucuses will also decrease. I think that the most fair representation possible must consider the 25% criteria.

I heard the Conservative member who preceded me suggest dropping this percentage from 25 to 15 for the whole of Canada. Personally, I would be hesitant to do that, especially for rural ridings.

I know, Mr. Langlois, that you're from a riding which, like mine, is very vast, and has a population which is slightly lower than the Canadian average, but which has a very high number of municipalities. I believe there are 60 in your case, and 70 in mine. Of course, I understand that members for urban ridings do not share my point of view, but I believe that there is a fundamental difference with respect to the work of a representative from a riding of that nature, versus an urban riding, that you can cross in five minutes, or even, as in the case of Montreal or Toronto, take the subway and cover distances very quickly and be closer to the people.

So, if I use the example of my own riding, where there are 70 municipalities—I've never seen any statistics on that—I am fully convinced that most of the representatives who come to see us are from recognized public groups, whether they be municipalities, school boards, or professional or community associations of all types. An increase in the number of municipalities equals an increase in the number of representatives as well. Seventy municipalities equals 70 municipal councils, 70 senior citizens clubs, and in my case, four regional county municipalities and three administrative regions. In any case, you can see the mess, I would say, that we're in with respect to the level of representation we must provide.

It's worse for the average citizen who is in a riding like that. At any given time, they don't know which way to turn, and they don't even know if they're intervening on a federal or provincial level. Therefore, how can we expect them to understand when we talk about RCMs or administrative regions within a province?

In my opinion, there's a very big difference—I'm talking about our role as representatives of the people—between being in a rural rather than in an urban riding. That's why I say that there are two things that we have to consider.

We have to make sure the regions are fairly represented while respecting, of course, that criterion of fairness where electors are concerned. Personally, I am in favour of maintaining the 25% deviation that is permitted at this time, rather than the 15% that has been proposed.

[Text]

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, monsieur Langlois. Ai-je été trop long?

**M. Langlois:** Non, cela méritait peut-être que vous vous étendiez là-dessus.

J'aurais une dernière question, elle est peut-être un peu plus technique. Relativement à la représentation du Québec, vous avez dit que le Québec n'avait jamais bénéficié de sièges supplémentaires contrairement à l'Ontario et à d'autres provinces. Est-ce dû au fait que le Québec a servi de base pour la représentation des provinces? Quelles sont les raisons qui ont fait que le Québec n'a jamais eu de représentation proportionnelle au niveau de la Chambre des communes?

**M. Bernier:** On dit que le Québec a toujours été défavorisé. Le Québec, au départ, représentait en 1867, 33 p. 100 de la population canadienne alors que cette proportion est maintenant de 25 p. 100. De 1867 à 1988, aucun siège supplémentaire n'est venu compenser pour cette sous-représentation. Ce n'est que depuis quelques années seulement, en fait depuis le dernier recensement ou celui de 1981, que le Québec se voit avantage par cette compensation. On a un nombre de sièges plus élevé que le poids relatif de notre population. Cependant, avant cela, nous avons toujours été largement sous-représentés.

J'aimerais vous faire part d'une statistique intéressante. Au moment où l'on se parle, la population moyenne des circonscriptions électorales au Québec est supérieure à 92 000. Je vous donne le chiffre de mémoire, mais on pourra le vérifier.

**Le président:** C'est 94 000. Ce sont des chiffres avancés par les Conservateurs cet après-midi.

**M. Bernier:** Selon les données qu'on a pour le Canada c'est 91 000. C'est la moyenne de la population par circonscription alors qu'au Québec, cette moyenne est de 92 000. J'arrondis chiffres. C'est donc dire que, dans le contexte actuel, il existe encore une sous-représentation de la population du Québec à la Chambre des communes. C'est ce que les chiffres font ressortir.

**Le président:** Je cherche les chiffres exacts, c'était dans la présentation du directeur général des élections.

**M. Langlois:** Les Conservateurs sont souvent une élection en avance ou en retard.

Merci, mais je n'ai plus de questions à poser à M. Bernier.

**The Chairman:** Mr. Hermanson.

[Translation]

I don't know if I've answered your question, Mr. Langlois. Was that too long?

**Mr. Langlois:** No, perhaps the importance of the topic warranted a lengthy reply.

I have one last question, which may be a bit more technical. With regard to representation in Quebec, you said that Quebec had never had the benefit of additional seats, as opposed to Ontario and other provinces. Is that due to the fact that Quebec was used as the base province for the calculation of Commons' seats for the provinces? What are the reasons that explain the fact that Quebec has never had proportional representation in the House of Commons?

**Mr. Bernier:** People say that Quebec has always been disadvantaged. In the beginning, in 1867, 33% of the Canadian population was in Quebec; that figure is now 25%. From 1867 to 1988, no additional seats were given to Quebec to offset that under-representation. Only recently, after the last census or the one which was taken in 1981, has Quebec begun to have an advantage because of compensation. The number of seats we now have is proportionally higher than our relative share of the population. However, before that, we were always vastly under-represented.

I would like to share an interesting statistic with you. As we speak, there are more than 92,000 electors, on the average, in Quebec ridings. I am quoting that figure from memory, subject to verification.

**The Chairman:** It is 94,000. The figures were quoted by the Conservatives this afternoon.

**M. Bernier:** For Canada as a whole, according to the data we have, the average population figure per riding is 91,000. That is the average for ridings elsewhere in Canada, whereas in Quebec, the average is 92,000. I am rounding off the figures. That means that in the present context, Quebec continues to be under-represented in the House of Commons. That is what the figures bring out.

**The Chairman:** I'm looking for the precise figures; they were in the presentation by the Chief Electoral Officer.

**Mr. Langlois:** Conservatives are often too early or too late, by one election.

Thank you, I have no more questions for Mr. Bernier.

**Le président:** Monsieur Hermanson.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman. I thank the Bloc Québécois for bringing a presentation. I have to confess that I'm not terribly excited about that presentation. I was speaking yesterday with the member for Vancouver Quadra, who said perhaps some time when we get tired of the academic content of the day's deliberations you might put forward a bit of information in a lighter vein. So perhaps I will take some slight liberties but reflecting on what the Bloc has presented.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur le président. Je remercie le Bloc québécois de nous avoir soumis un mémoire. Toutefois, je dois bien admettre que ce mémoire ne suscite pas chez moi un enthousiasme délirant. Je parlais hier au député de Vancouver Quadra, qui a dit qu'à un moment donné, si nous sommes fatigués du contenu théorique et formel de nos délibérations, nous pourrions peut-être y injecter un peu d'humour. Alors, tout en réfléchissant à l'exposé du Bloc, peut-être me permettrai-je de faire quelques commentaires sur le ton de la plaisanterie.

## [Texte]

My initial thought was that it is hard to camouflage a peacock. I am sure that some of the undemocratic tail feathers are poking through here, and that concerns me. It also makes me wonder if in an independent Quebec run by the Bloc whether there would be guarantees for certain electoral rights to the areas of the province that voted against seceding from Canada. It seems to be the type of approach they might be taking.

I would also point out that on this 25% guarantee, had my province of Saskatchewan, at a critical time in our history, asked for the same privileges, we should probably have about 35 to 45 seats in the House of Commons now, rather than the 14 we currently enjoy.

I think it is rather dangerous to ask for guarantees for tomorrow based on yesterday's facts or yesterday's population. That concerns me and it concerns me that it is perhaps not very democratic and not very fair to the population.

I am also concerned that we not detail ourselves with minutia as to whether or not it is difficult to travel through a constituency in the winter as being a factor that would help us to determine how to rework legislation affecting electoral boundaries readjustment. Of course, the weather is a factor right across the country, but I am not sure it bears a whole lot of relationship to what we are talking about today.

I would like to think we are looking at some sounder principles based on the value of a vote and maybe perhaps defining what community of interest is and what is legitimate in determining our electoral boundaries and what is not.

I also wonder—or maybe perhaps a question in concluding: if you were given 25% of the seats in the House of Commons today, would you then immediately disband your party and would you no longer espouse an independent Quebec?

**M. Bernier:** Je vais répondre tout de suite à la deuxième partie de votre question ou commentaire. La réponse est simple, ce sont deux questions totalement différentes.

Je pense que lorsque l'on parle de l'option du Bloc québécois sur la souveraineté du Québec, c'est une autre discussion qui, bien sûr, rebondit actuellement et va rebondir encore à la Chambre des communes pour un certain temps. Cependant, tout cela va se régler entre Québécois et Québécoises. Je souhaite que ce soit au printemps de 1995.

Cela étant dit, le Bloc québécois a toujours montré ses couleurs, de façon très claire, pendant la campagne électorale. Nous avons également mentionné au cours de cette campagne, que pour le temps où le Québec demeurera à l'intérieur de la fédération canadienne il fallait que les députés du Bloc québécois tiennent compte de la défense de leurs intérêts, et c'est à ce titre-là que nous faisons les suggestions que nous avons faites dans notre mémoire. Ce sont des suggestions qui ne nous semblent pas folichonnes, au contraire, et qui ont comme objectif d'assurer une représentation adéquate, efficace et équitable des Québécois et Québécoises à l'intérieur des institutions fédérales.

## [Traduction]

La première pensée qui m'est venue à l'esprit, c'est qu'il est difficile de camoufler un paon. Il y a certainement quelques plumes non démocratiques du croupion de cet oiseau qui dépassent ici, et cela m'inquiète. Je me demande aussi si dans un Québec indépendant gouverné par le Bloc on garantirait certains droits électoraux aux régions de la province qui auraient voté contre la séparation. C'est ce que semble suggérer leur approche.

Quant à cette garantie de 25 p. 100, si ma province, la Saskatchewan, avait demandé le même privilège à un moment critique de notre histoire, nous aurions sans doute maintenant entre 35 et 45 sièges à la Chambre des communes plutôt que les 14 sièges que nous avons en réalité.

Je pense qu'il est plutôt dangereux de demander des garanties pour demain à la lumière des faits—ou de la population—d'hier. Cela m'inquiète, et je crains que ce ne soit ni très démocratique, ni très juste envers la population.

En outre, je pense que nous ne devrions pas trop nous appesantir sur des questions de détail en nous demandant, par exemple, si le fait qu'il est difficile de parcourir une circonscription pendant l'hiver devrait être un facteur dont on devrait tenir compte en examinant la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et les modes de révision éventuels. Bien sûr, le climat est un facteur qui affecte tout le pays, mais je ne suis pas certain que ce soit très pertinent pour notre discussion d'aujourd'hui.

J'aimerais que nous basions notre examen sur quelques principes plus sains, comme la valeur d'un vote, et que nous définissions, peut-être, ce qu'est au juste une communauté d'intérêts, et ce qui est légitime dans la détermination des limites des circonscriptions électorales, ainsi que ce qui ne l'est pas.

Je terminerai par une question: si nous vous donnions 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes aujourd'hui, seriez-vous disposés à démanteler votre parti sur-le-champ et à cesser de prôner l'indépendance du Québec?

**Mr. Bernier:** First off, I will reply to the second part of your question or comment. The answer is simple; these are two totally different issues.

I think that the option espoused by the Bloc québécois and Quebec sovereignty is a whole other matter than what we are discussing today, a matter which, of course, comes up from time to time in the House, as it is doing now, and as it will continue to do for a certain time. However, all of that will be settled among Quebec men and women. I hope to see things settled by the spring of 1995.

That being said, the Bloc québécois always showed its true colours very openly during the election campaign. During that campaign, we also mentioned the fact that while Quebec continues to be within the Canadian federation, the members of the Bloc québécois had to defend their interests, and it is in that spirit that we make the suggestions we have made in our brief. The suggestions do not seem silly to us, quite the opposite; their purpose is to ensure the appropriate, effective and equitable representation of Quebec men and women in federal institutions.

[Text]

[Translation]

• 1535

Donc, en clair, le Bloc québécois n'abandonnera pas son option, même si demain matin on reconnaissait que le Québec a droit à une représentation encastrée dans la Constitution.

Quant à la première partie de votre intervention, vous avez fait plusieurs commentaires—vous me corrigerez si je fais erreur—qui allaient dans le sens suivant: il faudrait qu'on se base plus sur des critères plus équitables référant au nombre d'électeurs qui doivent être représentés à l'intérieur d'une même circonscription plutôt que de tenir compte de la particularité des circonscriptions. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà dit.

Je pense—sans vouloir être prétentieux—avoir été suffisamment clair sur cet aspect-là et je maintiens qu'il y a, quant à moi, une différence très importante entre représenter une circonscription en milieu rural et une en milieu urbain. Je ne prétends pas que la représentation en milieu urbain est dénuée de problèmes et que les députés qui sont en milieu urbain sont, comment dirais-je, largement avantagés par rapport aux députés en milieu rural. Je dis qu'il y a une différence fondamentale.

Vous avez parlé de la communauté d'intérêt. Cela me porte à réagir. Je veux réagir sur ce critère de la communauté d'intérêt, mais plus en fonction du travail des commissions de révision des limites des circonscriptions électorales.

On n'a pas fait de représentation particulière par rapport à la formation de ces commissions électorales. Nous trouvons que le système actuel est tout à fait correct. Nous sommes bien sûr d'accord avec le fait que ces commissions doivent être indépendantes sur le plan politique, mais je crois qu'il faut qu'il y ait place pour la représentation des élus.

Mon collègue, qui réagissait à une remarque du représentant du Parti conservateur, il y a quelques instants, disait que les députés étaient peut-être les mieux placés pour connaître les difficultés de la communauté et pour pouvoir préciser quelles étaient les communautés d'intérêts à l'intérieur de sa circonscription électorale. Je suis tout à fait d'accord avec lui. Il doit y avoir place à travers cette démarche pour que les députés puissent faire une représentation qui soit fidèle à la réalité du contexte vécu et que le député ne doit pas être considéré a priori comme faisant une représentation partisane.

Le député doit conserver la possibilité d'être réélu dans sa propre circonscription. Les politiciens, hommes et femmes, pourraient revaloriser leur profession en pensant qu'ils ont l'intelligence, le jugement nécessaire pour pouvoir apporter une contribution à ce genre d'exercice.

Il serait important que la commission, lorsqu'elle détermine les limites d'une circonscription électorale, fasse connaître les critères sur lesquels elle s'est basée pour en arriver à ce genre de division. Il ne s'agit pas simplement de tenir compte de la population totale et des limites des MRC en ce qui a trait au Québec.

Il faudrait que la commission puisse donner les raisons qui l'on amène à choisir les limites de, par exemple, telle circonscription électorale. Il faudrait également qu'elle explique comment elle en est arrivé à cela en fonction de la communauté d'intérêt.

So, to state things plainly, the Bloc québécois will not abandon the path it has chosen, even if Quebec's right to a form of representation which is enshrined in the Constitution were recognized tomorrow morning.

As for the first part of your intervention, you made several comments—correct me if I am mistaken—that were along the following lines: greater consideration should be given to fairer criteria, involving the number of electors to be represented within a riding, rather than taking into account the particular characteristics of ridings. I won't repeat what I've already said.

Without wanting to be pretentious, I think I was sufficiently clear on that issue and I maintain that there is a very important difference between rural and urban ridings and the representation of one or the other. I am not making the claim that those who represent urban ridings don't run into any kind of problems, nor that members from urban ridings enjoy vast advantages as compared to members from rural areas. I do say that there is a fundamental difference between the two, however.

You referred to community of interest. I want to react to that. I want to respond on the criterion of community of interest, but mostly by referring to the work done by electoral boundaries commissions.

We have not made any particular representations with regard to the creation of those electoral commissions. We find the current system to be absolutely proper. Of course, we agree with the fact that those commissions must be politically independent, but I think that elected members should also be represented.

My colleague, who was reacting to a comment by the Conservative representative, a few moments ago, said that members may be the ones who have the best knowledge of the problems of their community and they may be in the best position to identify the communities of interest within their ridings. I agree with him entirely. There should be some room made in that process for MPs to be able to represent reality faithfully, according to their experience; the member of Parliament should not be automatically considered as someone who will make partisan representations.

Members have to safeguard the possibility of their being reelected in their own ridings. Politicians, both men and women, might upgrade the image of their profession by stating their conviction that they have the intelligence and the necessary judgement to be able to make a valid contribution to that kind of exercise.

When the commission determines the limits of an electoral riding, it would be important that it release the criteria it based its work on. In Quebec, it is not only a matter of taking the overall population figures into account, as well as the limits of regional county municipalities.

• 1540

I think the commission should explain the reasons that lead it to set the limits of a given riding where they were set. It should also explain how the community of interest was taken into account in its decisions.

## [Texte]

Je prends l'exemple de ma circonscription. Si on y allait avec la proposition qui est devant nous actuellement, cela aurait pour résultat le retranchement complet d'une MRC de ma circonscription actuelle. Il s'agit, dans ce cas, de la MRC du Granite qui serait amalgamée avec la MRC de Thetford Mines. Lorsque l'on examine cette modification sur la carte, on ne voit aucun problème. En termes de distance, le centre de la MRC du Granite est la ville de Lac Mégantic, et Lac Mégantic n'est pas plus éloigné de Thetford Mines que de Sherbrooke ou de Saint-Georges-de-Beauce. Cependant, lorsque l'on regarde le vécu de cette communauté, on se rend compte—and cela a été ma première réaction et celle de tous les intervenants de ce secteur—that qu'il n'y a pratiquement aucun lien entre la région de Thetford Mines et la région de Lac Mégantic.

En tant que représentant de cette circonscription, je n'ai pas la possibilité d'aller le dire, car si j'interviens comme député, cela enlève de la crédibilité à nos interventions. Je ne pouvais pas aller dire à la commission: voici les problèmes que vous allez rencontrer, même si, ces communautés-là, sur un plan théorique, sont placées dans un contexte géographique qui les met ensemble. Le circuit se fait: Lac Mégantic fait partie de l'Estrie et la MRC du Granite, alors qu'elle n'a rien à voir avec la région de Thetford Mines, fait partie de la région de Québec.

Je donne cela comme exemple pour aller dans le sens de ce que je vous disais au niveau de la communauté d'intérêt. Je pense que les mieux placés pour parler de la communauté d'intérêt, à prime abord, ce sont effectivement les députés. Une fois que la commission a pris sa décision, les gens doivent entreprendre un processus compliqué pour argumenter contre cette décision alors que la consultation, à mon sens, devrait se faire avant même que la décision ne soit prise par la commission. C'est le point que je voulais soulever au niveau de la communauté d'intérêt.

**Mr. Hermanson:** I am not sure that my question required that long an answer, but you still really, with all respect, did not touch on my major concern, that of proposing something that was undemocratic and, I might suggest, unworkable.

I also come from a rural riding. I won't take five minutes, but in five minutes I could probably give justification why my riding should be divided into about three different constituencies, all of about 20,000 people each, and I am sure they would all be won by Reform candidates in the next election. But that's neither here nor there.

If we were to follow your prescription for determining electoral boundaries, you suggest that Quebec should have 25% of the seats and that northern or scarcely populated ridings should have special preference. In that instance I would suspect that Saskatchewan and Manitoba should be able to request 20% of the seats. I am sure Ontario, based on population, would want about 40% of the seats. Atlantic Canada, I am sure, would want at least 20% of the seats, and British Columbia, with a

## [Traduction]

I'll use my riding as an example. If we implemented the proposal that is before us currently, the result would be the complete disappearance of one regional county municipality from my current riding. The one to disappear would be the Granite RCM, which would be merged with the Thetford Mines RCM. If you examine that change by using a map, you will not see any problem. In terms of distance, the centre of the Granite RCM is the city of Lac Mégantic, and Lac Mégantic is no further from Thetford Mines than from Sherbrooke or Saint-Georges-de-Beauce. However, if you look at what goes on in that community, you realize—and this was my first reaction, and the reaction of any other interested parties from that area—that there are practically no links between the Thetford Mines region and the Lac Mégantic region.

As the representative of that riding, I can't go and say so, because if I make a presentation as a member, my presentation will automatically be less credible. I couldn't go and say to the commission: here are the problems you are going to encounter, even though those communities, theoretically, seem to be close geographically. Lac Mégantic is part of the Eastern Townships while the regional county municipality of Granite is a part of the Quebec region, and has no community of interest with the region of Thetford Mines.

That is an example of what I meant when I referred to a community of interest. I think that members are indeed the people who are in the best position to talk knowledgeably about community of interest. Once the commission has made its decision, people have to undertake a complicated process to appeal that decision, whereas, it seems to me, consultation should take place before the commission makes its decision. That is the point I wanted to make about community of interest.

**M. Hermanson:** Je ne suis pas sûr que ma question exigeait une réponse aussi longue, mais, avec tout le respect que je vous dois, vous n'avez pas répondu à ma préoccupation principale, qui était que vous avez proposé quelque chose qui n'est pas démocratique et qui serait, je vous le soumets, très difficile à mettre en oeuvre dans la pratique.

Je suis aussi d'une circonscription rurale. Je ne vais pas parler pendant cinq minutes, mais si j'avais cinq minutes, je pourrais probablement justifier l'argument selon lequel ma circonscription devrait être redécoupée pour qu'on en fasse trois autres circonscriptions, environ, d'approximativement 20 000 personnes chacune, et je suis sûr que ce sont trois députés du Parti réformiste qui seraient élus dans ces trois circonscriptions lors des prochaines élections. Mais cela, c'est un autre sujet.

Selon le processus que vous proposez pour déterminer les limites des circonscriptions électorales, le Québec devrait avoir 25 p. 100 des sièges, et on devrait accorder une considération spéciale aux circonscriptions du Nord, ainsi qu'aux circonscriptions peu peuplées. Si tel était le cas, j'imagine que la Saskatchewan et le Manitoba pourraient demander 20 p. 100 des sièges. Je suis sûr que l'Ontario, vu sa population, exigerait environ 40 p. 100 des sièges. Les provinces Atlantiques

[Text]

large population, I am sure would want at least 15%, maybe even 20%, and Alberta 15%. The north, of course, would need special attention, at least 5% of the seats, and I think we are now up around 140%.

Now we have to add to the voters' list—I don't know if we're going to do that—people before they are conceived or after they die. But we've got a real problem here. We are just not going to be able to accommodate democratic principles and effective representation in the House of Commons and have these rural ridings made so much smaller and start guaranteeing provinces a certain set number of seats.

[Translation]

voudraient au moins 20 p. 100 des sièges, et la Colombie-Britannique, qui a une population nombreuse, voudrait au moins 15, ou même 20 p. 100 des sièges, et l'Alberta en demanderait 15 p. 100. Il faudrait accorder une attention particulière au Nord, bien sûr, et lui attribuer au moins 5 p. 100 des sièges, ce qui nous amène, je pense, à un chiffre d'environ 140 p. 100.

Nous allons donc devoir ajouter certains noms aux listes électorales—les noms de personnes qui n'ont pas encore été conçues, ou qui sont déjà mortes—and je ne sais pas si nous sommes disposés à faire cela. Nous sommes confrontés à un problème bien réel. Si nous voulons tenir compte des principes démocratiques et avoir un système de représentation efficace à la Chambre des communes, nous ne pouvons tout simplement pas commencer à garantir un certain nombre de sièges à certaines provinces, tout en diminuant de façon aussi radicale la taille des circonscriptions rurales.

• 1545

So please respond specifically to the undemocratic nature of this proposal and the unworkable proposal in light of the vast amount of sparsely populated territory in Canada.

**M. Bernier:** Je comprends votre point de vue et je pourrais théoriquement y souscrire. Cependant, il faudrait qu'on fasse un choix entre le respect de certaines réalités à l'intérieur de ce pays, qui est le Canada, et qu'on fasse un choix justement. Soit qu'on veuille respecter la réalité des régions qui ont des particularités tout à fait spéciales, et c'est le cas, entre autres, je le répète, du territoire du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la circonscription du Labrador et, nous le suggérons, des îles-de-la-Madeleine. Ou bien encore, on laisse tomber l'ensemble de ces particularités et on y va tout simplement avec le critère de la population qu'on applique uniformément à la grandeur du Canada.

Toutefois, je vous dis que les circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard sont déjà protégées en vertu de la clause sénatoriale. Dans le cas des circonscriptions de Nunatsiaq et du Labrador on parle du quart. Donc, on peut faire un débat théorique en disant: écoutez, il ne faut pas tenir compte d'aucune espèce de particularité quand vient le temps du Québec mais, par contre, dans les exemples que je viens de donner, il ne faudrait pas y toucher.

De deux choses l'une. Ou bien on revoit le système de fond en comble et on dit: on balance par dessus bord tout ce qu'on s'était donné comme règle jusqu'à maintenant et on fera le redécoupage des circonscriptions électoralles sur la base du nombre, d'un nombre moyen de population, ou encore on tiendra compte des particularités et là on essaiera d'être le plus juste et le plus équitable pour l'ensemble des régions du Canada.

C'est la position que l'on défend puisque nous avons toujours entendu dire que le Canada avait été construit sur la base de la force de ses régions. Nous croyons que les critères que nous nous sommes donnés tentent de respecter cette argumentation-là. Donc, nous ne voyons pas pourquoi on devrait les remettre en question.

**Mr. Hermanson:** I am not sure that my question was answered, but that's as far as we will proceed.

Je vous demande donc une réponse précise quant à la nature non démocratique de votre proposition et à son caractère impraticable, si on tient compte du fait que de grandes étendues du territoire canadien sont très peu peuplées.

**Mr. Bernier:** I understand your point of view and theoretically, I might subscribe to it. However, I think we have to make certain choices in Canada and respect certain realities within this country. Either we choose to respect the reality of certain regions that have very special characteristics, regions such as the Yukon, the North-West Territories, Prince Edward Island, the riding of Labrador and, I suggest, the Magdalen Islands, or we ignore those characteristics and use only the criterion of population, which we must then apply in a uniform manner to all of Canada.

Prince Edward Island ridings, however, are already protected by the senatorial clause. In the case of Nunatsiaq and Labrador, the figure is 25%. One can imagine a theoretical debate along the following lines: We mustn't take any particular characteristics into account insofar as Quebec is concerned, but where the examples I have just mentioned are concerned, we mustn't change anything.

We must do one of two things. Either we review the system from top to bottom and say: We are throwing all the rules we have had until now overboard and we are going to readjust electoral boundaries on the basis of population figures, of an average population figure, or we are going to take specific regional characteristics into account and try to be as fair as possible to all the regions of Canada.

That is the position we are defending, since we have always heard that Canada was built on the strength of its regions. We believe that the criteria we have put forward respect that perspective. We see no reason to call them into question.

**Mr. Hermanson:** Je ne suis pas sûr qu'on ait répondu à ma question, mais nous allons nous arrêter là.

## [Texte]

**M. McTeague:** Monsieur Bernier, j'ai bien écouté vos commentaires et vos suggestions. Vous les avez faits, j'imagine, à titre de porte-parole du Bloc québécois. Je vais repasser vos commentaires et les comparer avec ce qui est écrit au deuxième paragraphe de votre mémoire.

Vous avez dit qu'en 1988, pour la première fois, les sièges du Québec avaient reflété sa représentation au niveau de la population. Je trouve cela un peu contradictoire, et j'aimerais que vous tentiez de me l'expliquer davantage. Vous dites, au deuxième paragraphe:

La formule actuelle de répartition des sièges n'est certes pas parfaite, mais il faut se rappeler que, du point de vue historique, le Québec n'a jamais eu sa juste part de sièges à la Chambre des communes au cours des 126 ans d'existence de la fédération canadienne.

Est-ce une erreur?

**M. Bernier:** Si vous faites la comparaison avec le mémoire, ce n'est pas une erreur. Nous disons que, depuis le début de la Confédération, le Québec n'a jamais eu une répartition équitable en fonction de sa population; c'est en 1988, en fonction du recensement de 1981, que le Québec s'est vu accorder un siège supplémentaire.

• 1550

**M. McTeague:** Donc, on serait d'accord pour dire que ce ne devrait pas être 126 ans, que ce devrait plutôt être 121 ans, 120 ans, quelque chose comme cela?

Vous venez tout juste de dire que c'est en 1988 que cela a changé. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit car la population représentait 25,5 p. 100 de la population relative du Canada alors que 25,6 des sièges à la Chambre sont actuellement attribués au Québec.

Lorsqu'on soulève le problème de la sous-représentation ou de la sur-représentation, nous de la province de l'Ontario, on pourrait vous conter toutes sortes d'histoires. Cependant, on ne se plaint pas. Nous représentons 37 p. 100 de la population canadienne et nous avons 38,8 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Si j'ai bien compris vos commentaires, l'Ontario aurait été avantageé parce qu'on lui a attribué des sièges supplémentaires.

Je veux vraiment parler de la situation actuelle au Canada. Vous dites: Le danger, pour le Québec, c'est de tomber en dessous du niveau du 25 p. 100. Dites-moi quel est ce danger?

**M. Bernier:** Il s'agit là d'un seuil minimal. Quand vous parlez de danger, si l'on veut avoir une représentation qui soit efficace à l'intérieur des institutions, il faut que cette représentation-là soit significative.

J'ai pris le même argument en ce qui concerne la représentation des régions à l'intérieur d'une même province. Si cette représentation-là perd de son importance, cela a nécessairement une influence sur les décisions qui se prennent. Pour ce qui est de la population du Québec, ce seuil de 25 p. 100 a été reconnu dans le passé et lors des dernières rondes de négociations constitutionnelles. Nous croyons qu'il doit être respecté. Les conséquences d'un refus seraient une baisse de l'influence du Québec dans les institutions canadiennes.

**M. McTeague:** Vous avez également dit: «Pour freiner l'érosion graduelle et inexorable de l'influence québécoise dans les institutions fédérales». Vous avez parlé de 1941, je pense, et j'ai fait un calcul mathématique bien que je ne sois pas bon en

## [Traduction]

**Mr. McTeague:** Mr. Bernier, I listened carefully to your comments and suggestions. I imagine you made them on behalf of the Bloc québécois. I want to review your comments and compare them with the second paragraph of your brief.

You said that in 1988, for the first time, the number of seats Quebec had were proportional to its population. I find that a bit contradictory, and I would like you to provide me with further explanations. You say, in the second paragraph:

The existing formula for allocating seats is certainly not perfect but it must be remembered that, from a historical point of view, Quebec has never had a fair share of the seats in the House of Commons in the 126 years in which Confederation has existed.

Is there some error?

**M. Bernier:** No, if you compare things to the brief, there is no error. We are saying that since the beginning of Confederation, Quebec has never had fair representation of its population; it was only in 1988, in light of the 1981 census, that an additional seat was granted to Quebec.

**M. McTeague:** So, we agree that the figure should be 120 or 121 years, or something like that, rather than 126 years?

You have just said that things changed in 1988. I agree with what you said, because Quebec had 25.5% of the population of Canada, and now has 25.6% of the seats in the House of Commons.

On the issue of under-representation or over-representation, we of the province of Ontario could tell you all kinds of stories. However, we are not complaining. We represent 37% of the Canadian population and we have 38.8% of seats in the House of Commons. If I understood your comments correctly, you seemed to be saying that Ontario was favored because it was given additional seats.

I would really like to talk about the current situation in Canada. You say that what is dangerous for Quebec is falling beneath the 25% level. What danger are you talking about, exactly?

**M. Bernier:** That is a minimum threshold. As to the danger you refer to, if you want effective representation within institutions, that representation has to be significant.

I have used the same argument to talk about the representation of regions within the same province. If that representation declines, that decrease will necessarily be felt at the decision-making level. As for the population of Quebec, the 25% threshold has been recognized in the past, as well as during the last round of constitutional negotiations. We believe it must be respected. The consequences of a refusal would be a decrease in Quebec's influence in Canadian institutions.

**M. McTeague:** You also said: "To slow down the gradual and inexorable erosion of Quebec's influence in federal institutions". You referred to 1941, I believe, and I did some math calculations, even though I'm not all that good at algebra.

[Text]

algèbre. Depuis 1941, l'influence des Canadiens français a augmenté dans notre Parlement. Les Canadiens français étaient représentés non seulement par d'éminents personnages du Québec, mais pendant 33 des 54 dernières années par des premiers ministres du Canada. J'ai de la difficulté à vraiment comprendre votre position compte tenu du fait que, pour les deux tiers des années depuis la Deuxième guerre mondiale, les pouvoirs étaient dans les mains des premiers ministres et de leurs cabinets respectifs. Il me semble qu'il y a quelque chose qui ne marche pas. Nous devrions avoir des échanges et discuter de ce que vous avancez. Vos énoncés sont assez discutables du point de vue d'un Ontarien francophile.

[Translation]

Since 1941, the influence of French Canadians has increased in our Parliament. Not only were French Canadians represented by prominent personalities from Quebec, but during 33 of the past 54 years, one of their representatives has been the Canadian Prime Minister. I find it difficult to really understand your position in light of the fact that for two-thirds of the time since the Second World war, the reins of power have been in the hands of those prime ministers and their respective cabinets. Your position doesn't seem quite coherent. We should have some conversations and discuss your claims. From the perspective of a francophile Ontarian, the statements you make seem quite debatable.

• 1555

**M. Bernier:** En fait, vous me demandez: Pourquoi revendiquez-vous un minimum de 25 p. 100 de députés à la Chambre des communes puisqu'au cours des 30 dernières années, me dites-vous, les deux tiers du temps ou même plus... .

**M. McTeague:** Cinquante-quatre années.

**M. Bernier:** En tout cas, le premier ministre du Canada a été un francophone. C'est essentiellement ce que vous faites valoir?

**M. McTeague:** Du Québec.

**M. Bernier:** Oui, du Québec.

**M. McTeague:** La province de Québec.

**M. Bernier:** Je ne vous répondrai pas quant aux sentiments des sympathisants libéraux-conservateurs qui ont décidé, à leur congrès, de choisir une personne en provenance du Québec plutôt qu'ailleurs. J'imagine qu'ils ont évalué que ces personnes-là étaient compétentes, qu'elles avaient le plus de chances de mieux les représenter lors des élections et au sein des institutions canadiennes.

Quant aux sentiments des Québécois et des Québécoises, je me permettrai simplement de vous signaler deux événements historiques qui démontrent que la présence d'un francophone au sein du gouvernement fédéral n'a pas toujours été à l'avantage du Québec.

Bien sûr, il y a eu l'épisode du rapatriement unilatéral de 1982. Le Québec, juridiquement parlant, et M. McWhinney qui est un spécialiste pourra me corriger si je fais erreur, ne fait toujours pas partie de la Constitution canadienne. Il y a eu aussi cette Entente de Charlottetown qui a été rejetée, je le répète, autant par la population du Québec que par la population du reste du Canada. Finalement, aux élections d'octobre 1993, la population du Québec a élu 54 représentants du Bloc québécois qui, pendant la campagne électorale, ont ratissé l'ensemble du territoire du Québec sans jamais cacher leur option, visière levée, disons-nous dans nos patelins, pour vraiment laisser entendre à notre population que nous voulions, nous souhaitions que le Québec devienne souverain et que, en attendant, nous voulions leur assurer la meilleure représentation possible à la Chambre des communes. Et je le répète, 54 députés ont été démocratiquement élus, n'en déplaise à nos adversaires politiques. C'est la réalité, et je pense que six mois après, la population du Québec est passablement satisfaite du travail accompli par les députés du Bloc québécois à la Chambre des communes.

**M. Bernier:** In fact, you are asking me to tell you why I think Quebec should have, as a minimum, 25% of the seats in the House of Commons since in the course of the past 30 years, you say, during two-thirds of the time or even more... .

**M. McTeague:** During 54 years.

**M. Bernier:** Well, whatever the figure was, during that time, the prime minister of Canada was a francophone. Is that your argument, basically?

**M. McTeague:** A francophone from Quebec.

**M. Bernier:** Yes, from Quebec.

**M. McTeague:** From the province of Quebec.

**M. Bernier:** I can't speak on behalf of the liberal and conservative sympathizers who chose leaders from Quebec rather than from elsewhere at their conventions. I suppose they assessed those people as being competent, felt that they would represent them well within Canadian institutions and felt that they had the best chance of leading them to victory in an election.

As for the feelings of Quebec men and women, I simply want to refer to two historical events which show that the presence of a francophone within the federal government has not always worked to Quebec's advantage.

Of course, there was the incident of the unilateral patriation of the Constitution in 1982. Legally speaking, Quebec has still not joined the Canadian Constitution—and Mr. McWhinney, who is a specialist, can correct me if I am mistaken. Then there was the Charlottetown Accord which was rejected, I repeat, by the population of Quebec as well as by the population of the rest of Canada. Finally, in the 1993 October elections, the population of Quebec elected 54 representatives of the Bloc québécois who campaigned vigorously throughout the territory of Quebec during the electoral campaign without ever hiding their chosen option; we campaigned very openly for our option in order to have people hear that we want and hope to see a sovereign Quebec and that, in the meantime, we want to insure the best possible representation of our population in the House of Commons. Let me emphasize that on that platform, 54 members were democratically elected, however much our political adversaries may dislike it. That is reality, and I think that six months later, the population of Quebec is reasonably satisfied with their representation in the House of Commons by the Bloc Québécois members.

## [Texte]

Pour moi, ce sont deux questions fort différentes.

**M. McTeague:** Il y a un très grand phénomène au Canada où un grand nombre de députés bilingues et francophones se sont faits élire hors Québec. Plus que cela, je me souviens très bien que le chef de votre parti, M. Bouchard, invitait les désabusés à participer et à voter pour votre parti.

Nous différons d'opinion, mais en Ontario, nous n'avons pas de leçons à recevoir sur la question de la sous-représentation. Nous sommes actuellement sous-représentés et l'on pourrait réclamer notre *fair share*.

• 1600

Vous avez dit qu'au Québec, le quotient serait en moyenne de 92 000.

**M. Bernier:** Oui.

**M. McTeague:** D'accord. Il me semble que cela est beaucoup trop élevé. Évidemment, étant le représentant d'une circonscription de 210 000 à 215 000 électeurs, je comprend bien les difficultés qui se présentent avec seulement 92 000 électeurs. Pourtant, en Ontario, la moyenne est de 98 000; en Colombie-Britanique, elle est de 96 000; et en Alberta, c'est 97 000.

Donc, je trouve cela un peu difficile et même peut-être un peu décevant et déprimant qu'un député du Québec se plaint que ce n'est pas juste. Ce n'est pas juste pour les autres régions car, il me semble, que le barème utilisé pour le Québec sert de norme pour le reste du Canada. Que pensez-vous de cela?

**M. Bernier:** D'abord, vous avez fait allusion, en ce qui a trait aux gens qui avaient voté pour le Bloc québécois, que M. Bouchard aurait laissé entendre que ces gens-là avaient voté pour l'indépendance du Québec. Ai-je bien compris vos propos? C'est tout à fait erroné. Au contraire, notre chef et tous les députés du Bloc québécois ont toujours fait la distinction entre la campagne électorale de 1993 et la décision que les Québécois et les Québécoises auront à prendre dans environ un an.

On fait même une distinction très nette entre les choix que les Québécois et les Québécoises feront dans quelques semaines, au niveau du gouvernement du Québec, par rapport au choix sur la souveraineté du Québec. Je ne voudrais pas que l'on laisse entendre que, dans nos discours, on affirme que les Québécois et les Québécoises qui ont voté pour le Bloc québécois sont nécessairement tous des indépendantistes. Nous ne le pensons pas. Nous n'avons jamais affirmé cela.

Cela étant dit, lorsqu'on parle de la sous-représentation ou sur-représentation de certaines parties du Canada, par rapport à d'autres, je reconnaissais que l'Ontario, la Colombie-Britanique de même que le Québec, sont sous-représentés. Nous n'avons jamais essayé, de quelque façon que ce soit, et notre mémoire n'avait pas pour but de le faire, de laisser entendre que l'Ontario, dans le contexte actuel, ou la Colombie-Britanique, sont sur-représentés à la Chambre des communes. Au contraire, nous disons et nous affirmons que, depuis le début de la Confédération, le Québec a toujours été sous-représenté et nous croyons que nos chiffres sont tout à fait vérifiables et vous êtes à même d'y référer.

## [Traduction]

Those are two very different questions, in my opinion.

**Mr. McTeague:** There is a very big phenomenon in Canada, which is that a large number of bilingual and francophone members manage to get themselves elected outside Quebec. Further, I remember quite well that the leader of your party, Mr. Bouchard, invited the disenchanted to take part in the movement and vote for your party.

We have a difference of opinion, but in Ontario, I feel we have no lessons to take from anyone on the issue of under-representation. We are under-represented at this time and we could demand our fair share.

• 1600

You said that in Quebec the provincial quotient would be 92,000 people, on the average.

**M. Bernier:** Yes.

**Mr. McTeague:** I see. That seems much too high to me. Of course, as the representative of a riding where there are between 210,000 and 215,000 constituents, I understand the problems that can arise, even with only 92,000 constituents. And yet, in Ontario, the average is 98,000; in British Columbia, it is 96,000; and in Alberta, it is 97,000.

So, I find it a bit difficult to understand, and perhaps even a bit disappointing and depressing that a member from Quebec is complaining that things are unfair. It isn't fair to the other regions, because it seems to me that the formula used for Quebec is used as a standard for the rest of Canada. What do you think about that?

**M. Bernier:** First of all, about the people who voted for the Bloc québécois, I believe you implied that Mr. Bouchard suggested that those people voted for Quebec independence. Did I understand you correctly? You are totally mistaken. To the contrary, our leader and all of the members of the Bloc québécois have always made the distinction between the 1993 election campaign and the decision Quebec men and women are going to have to make in about one year.

We have even made a clear distinction between the choice which Quebec men and women are going to have to make in a few weeks about the government in Quebec, and the fact of choosing sovereignty for Quebec. I don't want anyone to suggest that in our speeches we are stating that the Quebec men and women who voted for the Bloc québécois are all necessarily in favor of Quebec independence. We don't believe that to be true and we have never made that claim.

That being said, on the issue of under-representation or over-representation of some regions of Canada in relation to others, I recognize that Ontario and British Columbia are under-represented, as is Quebec. We have never attempted in any way—and that certainly was not the objective of our brief—to imply that Ontario, in the present context, or British Columbia are over-represented in the House of Commons. Our claim is, rather, that from the beginning of Confederation, Quebec has always been under-represented and we believe that our figures can easily be checked; you can refer to them yourself.

[Text]

[Translation]

Par rapport à la représentation à l'intérieur d'une même province, nous avons soulevé le fait que nous souhaitions que les régions, à l'intérieur d'une même province, aient une représentation équitable, c'est-à-dire qui leur permettrait de jouer un rôle efficace. Cependant, nous reconnaissions également le fait qu'on doive corriger des situations comme celle à laquelle vous avez fait allusion par rapport à votre circonscription et qui font qu'on retrouve, dans une circonscription, 200 000 électeurs par rapport à une moyenne de 80 000 ou 70 000 ailleurs. Ce n'est pas incompatible. Je ne veux pas qu'on prétende qu'on est contre le fait d'avoir un système qui soit équitable, pas du tout.

**M. McTeague:** On pourra juger les faits par la suite.

**Le président:** Monsieur McWhinney.

• 1605

**M. McWhinney:** J'aimerais quelques éclaircissements quant à la question fort intéressante posée par notre président, monsieur Milliken, sur les liens entre la revendication constitutionnelle pour le Québec, dans le cas des députés et l'Accord de Charlottetown.

L'Accord de Charlottetown, comprenons-nous bien, n'a jamais été adopté, n'a jamais été ratifié par les législatures des provinces. Il existe une théorie, au niveau des droits internationaux publics, qui est la suivante: Un traité, même s'il n'est pas encore ratifié, peut offrir une base en droit international coutumier pour une revendication.

Soulevez-vous le même propos, oui ou non? Je me suis senti un peu bafoué par ce lien. Considérez-vous l'Accord de Charlottetown comme une espèce de droit coutumier, même si ce n'est pas encore ratifié ou pas encore adopté?

**M. Bernier:** Vous m'amenez sur votre terrain, monsieur McWhinney, vous qui êtes un spécialiste de la Constitution. Je ne voudrais pas, d'aucune espèce de façon, prétendre que je vais trouver réponse à toutes vos interrogations. Je ne suis pas en mesure de vous répondre, et je ne voudrais pas vous faire croire que je vais trouver une réponse à la question que vous me posez sur le plan juridique. Ce que je dis, c'est que le fait de faire cette demande ne constitue rien de contradictoire au fait que l'Accord de Charlottetown a été rejeté par l'ensemble de la population.

J'ai dit plus tôt que je pense que personne autour de cette table et, en tout cas, peu d'individus, même spécialistes à l'extérieur, pourraient nous donner une réponse claire et précise, à savoir: Pour quelles raisons les Québécois, les Ontariens, les Canadiens, les Terre-Neuviens ont rejeté l'Accord de Charlottetown?

Il y a une multitude de raisons qui, comme je l'ai dit plus tôt, peuvent être complètement opposées selon les régions. J'ai dit à M. Milliken, et je le répète: Il n'y a pas de lien à faire, quant à moi, entre le rejet de Charlottetown ou que nous nous soyons opposés à cet Accord et le fait que, dans l'établissement de critères pour la division des circonscriptions électorales ou la répartition par provinces, le Bloc québécois demande que le Québec ait une représentation minimale de 25 p. 100.

**M. McWhinney:** Poursuivons dans cette ligne de raisonnement. Strictement sur le plan juridique, vous vous souvenez que le premier ministre Mulroney, en nommant quatre individus du Québec au Sénat, avait demandé au premier

As for representation within a province, we stated that we would like to see the regions within a province be fairly represented, in a way that would allow them to play an effective role. However, we also recognize the fact that some situations have to be corrected, such as the one you described in relation to your own riding where you have 200,000 constituents when the average is 70,000 or 80,000 elsewhere. We don't believe that having fair representation within a province and the fact of correcting anomalous situations are incompatible. I don't want anyone to claim that we are not in favor of having an equitable system; not at all.

**Mr. McTeague:** Time will tell.

**The Chairman:** Mr. McWhinney.

**Mr. McWhinney:** I would like a few clarifications in reply to the very interesting question raised by our chairman, Mr. Milliken, on the links between Quebec's constitutional claim to a certain number of members, and the Charlottetown Accord.

The Charlottetown Accord has never been passed and was never ratified by provincial legislatures. However, there is a theory, in public international law, according to which a treaty, even though it has not yet been ratified, may form the basis for a claim, in international common law.

Are you raising the same issue, yes or no? I feel a bit derided by that link. Do you consider the Charlottetown Accord to be a kind of common law, even though it has not yet been ratified or passed?

**M. Bernier:** You are trying to draw me into your territory, Mr. McWhinney, as you are an expert on the Constitution. I don't want to claim in any way that I will be able to reply to all of your questions. I am not in a position to answer you, and I don't want to make you believe that I will come up with an answer to the legal question you raised. What I do say is that our claim is not in contradiction with the fact that the Charlottetown Accord was rejected by the population as a whole.

As I said earlier, I think no one around this table and very few individuals elsewhere, even experts, could tell us, clearly and specifically, why Quebecers, Ontarians, British Columbians, and Newfoundlanders rejected the Charlottetown Accord.

There were many, many reasons and, as I said earlier, some of them may be diametrical opposites according to the regions involved. As I said to Mr. Milliken, and I repeat: I see no link between the fact that the Charlottetown Accord was rejected, or the fact that we were opposed to that agreement, and the fact that in establishing criteria to determine the limits of electoral boundaries or the distribution of seats by province, the Bloc québécois is asking that Quebec be given a minimum of 25% of seats.

**Mr. McWhinney:** Let us take that reasoning further. On the strictly legal plan, you will remember that Prime Minister Mulroney when he wanted to appoint four individuals from Quebec to the Senate, had asked premier Bourassa to provide

**[Texte]**

ministre Bourassa de lui fournir une liste de candidats en appliquant les termes exacts de l'Accord de Charlottetown, même si l'Accord n'avait pas été ratifié. Dans ce cas-là, il existe une base pour cette théorie de droit coutumier, et c'est un peu cela.

J'ai causé avec le procureur général du Québec de l'époque, et cette question était très intéressante. Cependant, il me semble que vous aviez touché ce sujet et c'est la raison pour laquelle notre président a posé sa question. Je comprend bien que vous voulez peut-être obtenir plus de renseignements juridiques et je vous remercie pour votre témoignage. Ce fut très utile. Merci.

**M. Bernier:** Je vous remercie également. J'aurai l'occasion d'approfondir cette question-là avec les collègues. Je vous remercie.

**M. McWhinney:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Bernier et merci pour vos réponses à toutes nos questions.

• 1610

**M. Bernier:** Merci beaucoup, et si jamais c'est le cas, je vous souhaite à tous et à toutes de bonnes vacances au cours de cet été.

**M. Langlois:** Monsieur le président, me permettriez-vous, pour éviter tout malentendu, de référer au témoignage du sénateur Rivest qui m'intéresse particulièrement et qui intéresse également notre collègue, M. McWhinney.

Nous ne prétendons pas du tout que le rejet de l'Accord de Charlottetown ait pu laisser des traces de droit coutumier. Le sénateur Rivest, qui est un fédéraliste bien reconnu, considère que, depuis 1992, depuis que le gouvernement Bourassa a fait cette demande-là, il existe maintenant une demande traditionnelle pour le Québec, soit celle d'avoir 25 p. 100 de la représentation à la Chambre des communes.

Ce n'est pas relié à Charlottetown et je lui ai posé la question. Je pourrai vous fournir le texte plus tard, Dr. McWhinney. Je lui ai demandé si c'était relié à Charlottetown et à l'entente au sujet du Sénat, à savoir que le Québec, s'il acceptait d'avoir un nombre égal de sénateurs, voulait, en contrepartie, 25 p. 100 de la représentation à la Chambre des communes. Le sénateur Rivest a répondu que les deux choses devaient maintenant être dissociées.

Nous en revenons à une démarche fondamentale basée sur l'existence de deux peuples fondateurs et de deux nations. Je comprends que mon collègue, M. Bernier, ait de la difficulté à faire comprendre aux représentants du Parti réformiste qu'il existe deux peuples fondateurs dans ce pays. Les Réformistes nient cette réalité-là. C'est peut-être plus facile avec les gens du Canada central.

**M. McWhinney:** Permettez-moi de poser une seule question, monsieur le président.

Quand vous parlez des règles traditionnelles, vous parlez d'une certaine façon du droit coutumier, n'est-ce pas? C'est votre point de vue, oui ou non?

**M. Bernier:** Eh bien, écoutez... .

**[Traduction]**

him with a list of candidates, thus applying the very terms of the Charlottetown Accord, even though the Accord had not been ratified. In that case, there would seem to be a basis for that common law theory.

I discussed things with the Attorney General of Quebec at the time, and this was a very interesting issue. I thought you had broached that topic and that is why our chairman asked you that question. I can understand quite readily that you may want to obtain more legal information, and I thank you for your testimony. It was very useful. Thank you.

**M. Bernier:** I also thank you. I will have the opportunity of examining that question more in-depth with my colleagues. I thank you.

**M. McWhinney:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bernier and thank you for answering all of our questions.

• 1610

**M. Bernier:** Thank you very much, and happy holidays to any of you who are going away this summer.

**M. Langlois:** Mr. Chairman, to avoid any misunderstandings, would you allow me to refer to Senator Rivest's testimony, which interests me particularly and which also interests our colleague Mr. McWhinney.

We don't claim that the failure of the Charlottetown Accord had any kind of influence on common law. Senator Rivest, who is a known federalist, considers that since 1992, since the Bourassa government made that request, Quebec now has a traditional claim to 25% of the representation in the House of Commons.

That claim is not related to the Charlottetown Accord and I in fact put the question to him. I can give you a copy of the transcript of our conversation later, Dr. McWhinney. I asked him whether that claim was related to the Charlottetown Accord and to the agreement about the Senate according to which if Quebec agreed to their being an equal number of senators, it wanted 25% of the seats in the House of Commons in return. Senator Rivest replied that those things should now be dissociated.

That brings us back to a fundamental approach based on the existence of two founding people and two nations. I can understand that my colleague Mr. Bernier has trouble getting the representatives of the Reform Party to understand that there are two founding nations in this country. The Reformers deny that reality. It may be easier with people from Central Canada.

**M. McWhinney:** Allow me to ask just one question, Mr. Chairman.

When you talk about traditional rules, you are talking about common law, in a way, are you not? Is that your perspective, or not?

**M. Bernier:** Well, I think... .

[Text]

**M. Langlois:** Peut-on vraiment parler de règles coutumières dans un domaine où il n'y a pas de coutumes? J'ai beaucoup de difficulté avec cela. Nous n'avons pas, en termes de pourcentage de votes, de règles coutumières qui nous aurait permis, au Québec, d'avoir un 25 p. 100 de la représentation alors que, démographiquement, nous n'y aurions pas eu droit. Si tel avait été le cas, je pourrais vous suivre et dire: oui, de façon coutumière, il est arrivé que, à un moment donné, avec 24 p. 100 de la population on a eu 25 ou 25,5 p. 100 de la représentation.

Cependant, comme la situation ne s'est jamais produite, je ne peux voir de coutumes là où il n'y en a pas. Donc, il me faudrait un texte de droit substantif pour pouvoir dire: à l'avenir, ce sera cela. On pourrait en discuter plus longuement.

**M. McWhinney:** Il y a aussi la Charte de Victoria, vous en souvenez-vous?

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

We have one more witness this afternoon. I recognize that the last one took a little more time than we had perhaps anticipated.

Our witness is Professor Munroe Eagles, who is currently at the State University of New York at Buffalo. Professor Eagles, welcome to the committee. We are delighted you are here this afternoon. You forwarded a document to us in advance and the supplement has arrived today, a single-page supplementary table. I presume you will make an opening statement and then we will ask you questions. We look forward to that.

Thank you very much for coming.

**Professor Munroe Eagles (Department of Political Science, State University of New York at Buffalo):** Thank you, Mr. Chairman, and thanks to the committee for having me here to take part in these important hearings.

As the chairman has mentioned, I have made a written submission so I will try to keep my remarks as brief as possible. I will summarize some of the main points and then perhaps develop a little bit the supplementary table I have introduced today and that I hope you've received a copy of.

My brief is slightly more focused than some of the others you have heard today, certainly since I have been here this afternoon. My concern falls within item C of your orders of reference for these hearings, rules governing and powers and methods of electoral boundaries commissions.

What I would like to do is discuss some of the challenges that boundary adjusters face in trying to maintain relative vote equality, in particular to maintain this relative vote equality over time in the face of rapid demographic change within Canada.

My proposal today recommends that Canada reform its boundary adjustment procedures so as to allow a more continuous, more flexible and less disruptive process of electoral boundary revision than is currently the case.

[Translation]

**Mr. Langlois:** Can we really talk about customary rules in a field where there are no customs? I have a lot of trouble with that. On the topic of percentage of the vote, there are no common law rules that would have entitled Quebec to 25% of the representation if we do not have a right to it because of our population. If that were the case, I could understand you and I could say that yes, as a matter of custom, it has happened from time to time that with 24% of the population we have had 25 or 25.5% of the representation.

However, since that has never happened, I can't see customs where there are any. In the absence of any such practice, I would need a substantive legal text to be able to say that this is the way it should be in future. We could discuss this more at length.

**M. McWhinney:** There is also the Victoria Charter; do you remember that one?

**The Chairman:** Order, please.

Il nous reste un témoin cet après-midi. Je reconnais que le témoin précédent a pris un peu plus de temps que prévu.

Notre témoin est le professeur Munroe Eagles, qui enseigne à l'heure actuelle à la State University of New York à Buffalo. Professeur Eagles, nous vous souhaitons la bienvenue au comité. Nous sommes ravis de vous avoir avec nous cet après-midi. Vous nous avez soumis un mémoire à l'avance et nous avons reçu une page supplémentaire pour ce document aujourd'hui, un tableau supplémentaire d'une page. Vous allez sans doute nous faire une déclaration liminaire; par la suite, nous vous poserons nos questions. Nous avons hâte de vous entendre.

Encore une fois, merci beaucoup d'être venu.

**M. Munroe Eagles (Département de sciences politiques, State University of New York à Buffalo):** Merci, monsieur le président, et je remercie également le comité de m'avoir invité à participer à ces audiences importantes.

Comme le président l'a dit, je vous ai soumis un texte écrit et je vais donc parler le plus brièvement possible. Je vais résumer certains des points clés de mon mémoire et je vous fournirai ensuite quelques éclaircissements supplémentaires à propos du tableau que j'ai aujourd'hui ajouté à mon texte; j'espère que vous en avez reçu une copie.

Mon mémoire est peut-être d'une portée moins vaste que certains des autres mémoires que vous avez entendus aujourd'hui, et c'est certainement le cas de ceux que j'ai entendus depuis mon arrivée ici cet après-midi. Ma préoccupation est liée au point C de votre ordre de renvoi pour ces audiences, c'est-à-dire les règles qui régissent les pouvoirs et les méthodes des commissions de délimitation des circonscriptions électORALES.

J'aimerais examiner certains défis auxquels les membres de ces commissions sont confrontés en essayant de maintenir une égalité relative des votes, et de la maintenir surtout sur de longues périodes, malgré l'évolution démographique rapide à l'intérieur du Canada.

Je vous recommanderai aujourd'hui dans ma proposition que le Canada apporte des réformes à ses procédures de révision des limites des circonscriptions électORALES afin de mettre en place une procédure plus continue, plus souple et moins perturbatrice que celle qui existe à l'heure actuelle.

[Texte]

[Traduction]

## • 1615

I can summarize the proposal quickly in three points:

1. That the current practice of boundary adjustment be revised to use the number of electors rather than total population figures as the base for calculating boundary adjustment;
2. That the performance of the electoral map over time in achieving and maintaining relative electoral equality be monitored on a more continuous basis than is currently the case as new information from the enumeration process becomes available between decennial redistribution of seats;
3. That periodic revisions to the electoral map be made as required to preserve relative equality of the vote when deviation from provincial electors quotients exceed an agreed-upon threshold.

I would like to provide a little bit of background for these proposals. They will sound familiar to those of you who are familiar with the royal commission's report. I was involved in the production of a research study for the royal commission in which substantially the same recommendations were brought forward.

The motivation for the brief is grounded in the experience of a number of liberal democracies with the theory and practice of representative democracy, and that is that there seems to be a general drift across many different countries involved in the development of democracy towards a progressive elimination of barriers to the formal equality of citizens. This is a development that I endorse. But I am mindful that, coming from an American university, I don't want to be tainted by the American experience. I am a Canadian citizen, and the American experience, as most of you will know, through the reapportionment revolution of the early 1960s saw the establishment of a rather absolute standard of population equality within states for congressional districting purposes. I would like to distance myself from that experience entirely.

My brief speaks to the issue of relative vote equality, recognizing that many other districting principles are sound and valid. My concern, though, quite frankly is that I think, certainly based on an overview of experiences in other systems, that the current plus or minus 25% allowable deviation around provincial population quotients is generous. By international standards it is very generous. The exceptional circumstances that go in addition to that plus or minus 25%, of course, extend that generosity.

In that respect I endorse the recommendation of the royal commission that those allowable deviations be narrowed to plus or minus 15%. In my view, and I concur with David Small whom you heard earlier, that allows plenty of room for accommodating communities of interest in the districting procedure.

My concern in the brief is primarily to address the issue of maintaining relative vote equality between redistributions. Canada is a highly mobile society. Between 1986 and 1991, some 47%, almost half of Canadians, reported moving. In a five-year period almost half the population reports a change of residence. Obviously not all of those movers will be crossing electoral boundaries, moving from one riding to another, but some will, and to the extent that the geographic mobility of Canadians

Je peux résumer rapidement la proposition comme suit:

1. Que la méthode actuelle de révision des limites des circonscriptions électorales soit réexaminée de façon à baser les calculs sur le nombre d'électeurs plutôt que sur le nombre total d'habitants;
2. Que l'on vérifie de façon plus régulière si la carte électorale permet d'instaurer et de maintenir une égalité électorale relative du fait que l'on a de nouveaux renseignements provenant du recensement entre la redistribution décennale des sièges;
3. Que l'on fasse périodiquement les révisions nécessaires à la carte électorale pour préserver le degré d'égalité relative lorsque l'écart par rapport aux quotients provinciaux est supérieur à un seuil prédéterminé.

Je vais vous donner quelques explications pour situer le contexte. Ceux qui connaissent bien le rapport de la Commission royale les reconnaîtront. J'ai participé à une étude pour le compte de la Commission royale à l'issue de laquelle on a fait en gros les mêmes recommandations.

Le mémoire est motivé par l'expérience théorique et pratique de la démocratie représentative faite par plusieurs démocraties libérales. Dans la plupart des pays qui suivent une évolution démocratique, on note une tendance générale à la suppression progressive des obstacles à l'égalité officielle des citoyens. C'est une tendance que j'approuve. Par contre, comme je viens d'une université américaine, je tiens à éviter de me laisser influencer par l'expérience américaine. Je suis citoyen canadien et aux États-Unis, comme le savent la plupart d'entre vous, à la suite du redécoupage révolutionnaire du début des années 1960, des critères assez absous en matière d'égalité de la population ont été adoptés dans les divers États pour les districts électoraux (congrès). Je voudrais faire complètement abstraction de cette expérience.

Mon mémoire porte sur la question de l'égalité relative des votes tout en reconnaissant les qualités et la validité de nombreux autres principes qui guident le découpage des circonscriptions électorales. À vrai dire, j'estime, en me fondant sur un survol de l'expérience d'autres systèmes, que l'écart de plus ou moins 25 p. 100 par rapport aux quotients de populations provinciales qui est permis est un grand écart. Il est très grand si on le compare à l'écart toléré dans d'autres pays. Les circonstances extraordinaires qui viennent se greffer à cet écart de plus ou moins 25 p. 100 ne font qu'accentuer la différence avec les autres pays.

À cet égard, je souscris à la recommandation de la Commission royale voulant que l'on ramène l'écart toléré à plus ou moins 15 p. 100. J'estime pour ma part, et je suis du même avis que David Small que vous avez entendu parler tout à l'heure, que cela laisse amplement de marge de manœuvre pour accommoder les communautés d'intérêt dans le système de découpage électoral.

Mon principal souci est de résoudre le problème du maintien du degré relatif d'égalité électorale entre deux révisions des limites des circonscriptions électorales. La société canadienne est très mobile. Entre 1986 et 1991, environ 47 p. 100 des Canadiens, soit près de la moitié de la population, ont déménagé. Ainsi, en l'espace de cinq ans, près de la moitié de la population signale un changement de domicile. Il est évident que ces Canadiens qui déménagent ne changent pas tous de

## [Text]

involves population shifts across parliamentary districts, then the challenge is maintaining relative equality of the vote over the period between redistributions that are currently done on a 10-year cycle.

It is my argument in the brief that, by confining boundary adjustments to a 10-year cycle, we artificially inflate the disruptiveness of the process. By focusing in on rather cataclysmic changes to the electoral map every 10 years, rather than on a more flexible, continuous process of modification as circumstances require, we introduce an element of disruption in what might otherwise be a less disruptive process.

Since preparing my written brief I have had an opportunity to review the comments made before the committee by Mr. Jean-Pierre Kingsley, and I was very gratified to see Elections Canada picking up this concern of mine with the disruptive consequences of episodic experiences with boundary adjustment. I was very happy to see that and I'd like to just echo those concerns.

• 1620

My proposal specifically differs from that advanced by Mr. Kingsley. Mr. Kingsley, you will recall, was advocating redistricting and reapportionment across the provinces on a five-year basis using the sample census that now is conducted by Statistics Canada between the decennial census. In many respects I think it's an interesting proposal, but in my view it introduces yet another source of disruption in a process we're trying to keep from being too disruptive. I'll speak to that just very briefly in a moment.

Let me just quickly summarize some of the points I made in the brief. In the first point, I look at some of the potential problems with using population as a base for boundary adjustment decisions.

Two problems attend this practice. The first concerns the accuracy of the census. This is less of a problem in Canada, I suspect, than south of the border. However, certainly in the American experience, there are problems with the American census takers with the under-count. People evade the census because of privacy concerns. It's very apparent to me.

I followed the administration of the last 1991 census in Canada. There were citizens complaining about the invasiveness of the census questionnaire. We just don't know—at least I don't know—how many people will refuse to take part in these. The census—governments have come to depend upon it for a variety of information—has become an invasive document in the eyes of some. That raises questions of its reliability as a mechanism for counting Canada's residents.

In particular areas of Canada there are problems with undercounting. The problems of counting aboriginal Canadians on reserves are well known to anyone who uses the census. They're not terribly reliable figures.

## [Translation]

circonscriptions électorales, mais certains le font et, dans la mesure où la mobilité géographique des Canadiens entraîne certains mouvements de population entre districts électoraux, il faut compter avec la difficulté de maintenir le degré d'égalité relative entre le redécoupage décennal de la carte électorale.

Dans mon mémoire, je fais valoir le fait qu'en limitant la révision des limites des circonscriptions électoralles à un cycle décennal, on accentue l'effet perturbateur du processus. En s'ingéniant à procéder à un remaniement assez radical de la carte électorale tous les 10 ans au lieu d'opter pour un système plus souple qui consiste à la modifier selon les circonstances, on accentue l'aspect perturbateur du processus.

Depuis que j'ai préparé mon mémoire, j'ai eu l'occasion d'examiner le témoignage de M. Jean-Pierre Kingsley et j'ai été très heureux d'apprendre qu'Elections Canada a les mêmes préoccupations que moi à cet égard. Cela me fait très plaisir et je me permets d'insister sur ce problème.

La solution que je préconise est différente de celle qui a été avancée par M. Kingsley. Je vous rappelle qu'il recommandait de procéder à un redécoupage de la carte électorale tous les cinq ans d'après l'enquête précensitaire que fait maintenant Statistique Canada entre les recensements décennaux. Je crois que c'est une proposition intéressante à bien des égards, mais elle est porteuse d'un autre élément perturbateur alors qu'on essaye précisément d'éviter que le processus provoque trop de remous. J'en parlerai dans quelques instants.

Je vais résumer brièvement certains des points que j'ai cités dans mon mémoire. Premièrement, j'aborde la question des problèmes qui peuvent découler du fait que l'on se base sur la population pour prendre les décisions en matière de délimitation des circonscriptions électoralles.

Deux types de problèmes découlent de cette pratique. Le premier concerne l'exactitude des données du recensement. Je suppose que cela pose moins de problèmes au Canada que chez vos voisins du Sud. Chose certaine, aux États-Unis, les recenseurs ont un problème de sous-estimation du nombre d'habitants. Il y a des gens qui leur échappent pour des raisons de confidentialité. C'est une chose qui me semble évidente.

J'ai suivi l'administration du dernier recensement, c'est-à-dire du recensement de 1991, au Canada. Il y a des citoyens qui se sont plaints du fait que le questionnaire du recensement constituait une incursion dans leur vie privée. Nous ignorons—moi, du moins—combien de personnes refusent de participer à ces recensements. Pour certains citoyens, le questionnaire du recensement est un document indiscret et pourtant, les pouvoirs publics comptent désormais sur les recensements pour obtenir toutes sortes de renseignements. On peut donc mettre en doute sa fiabilité en tant que mécanisme de dénombrement de la population.

Dans certaines régions du Canada, il existe des problèmes de sous-dénombrement. Les problèmes que pose le recensement des autochtones qui vivent dans les réserves est bien connu de tous ceux qui ont recours au recensement. Les chiffres ne sont pas très fiables.

## [Texte]

In that respect, the accuracy of enumeration—the count of electors—is at least as accurate as the census. If I understand Mr. Kingsley's proposal, he would see us use the five-year census as well, which is the product of a 20% sample of Canadians. I don't know how accurate that is. I'm sure he could address it. I just raise the concern of accuracy.

In terms of the suitability of the data, census data include in the count many Canadians who aren't eligible to cast a vote. Total population figures include non-citizens and underage Canadians. In that respect, counting electors is a very focused and precise measure of precisely the Canadians who we want to be counting in the boundary adjustment process: those Canadians who cast ballots. If the concern is relative vote equality, the concern ought to be toward equalizing the size of constituency electorates.

The other great advantage in using electors is that the information is available on a regular—if not routine—basis. Elections have to be called within every five years; that's the maximum term. That gives us at least a fresh set of electors data every five years. It was one of the proposals of the royal commission to recommend that Canada adopt a permanent voters list. I think that's a very sensible proposal. If that were the case, we would have fresh data on the eligible electors every year with which to monitor the achievement and maintenance of relative vote equality and districting.

I won't take you too far through the brief. I know I'm short of time already. I presented in the written submission a couple of tables that document the concern I have and the grounds for that concern in terms of the erosion of relative vote equality on the last electoral map, which was drawn from the 1981 census figures and first implemented in the 1988 election.

One table is based on total population figures; the other table is based on electors. The concern I have is that both tables illustrate rather dramatically the decline in relative vote equality. That's due to nothing other than population changes associated with geographic mobility and immigration.

These are not principled reasons for deviations from population equality. These are not community-of-interest concerns that drive these figures that document the erosion of relative vote equality. These are nothing other than the comings and goings of Canadians in their daily lives. I've called that developmental malapportionment in certain places. It is a non-principled source of a threat to a principle that we regard as important in democracies, and that is the equality of citizens.

I direct your attention to the supplementary table, if you have a copy of it in front of you. This is responsive to Mr. Harper's question to David Small earlier on whether there was interprovincial variance in the ratio of electors to total population figures. I just happen to have that table.

## [Traduction]

À ce propos, je signale que les chiffres du dénombrement des électeurs sont au moins aussi fiables que ceux du recensement. Si je comprends bien la proposition de M. Kingsley, il voudrait que l'on utilise également les chiffres de l'enquête précensitaire quinquennale qui est basée sur un échantillon représentant 20 p. 100 de la population. J'ignore quel est le degré d'exactitude de ces données. Je suis certain qu'il pourrait se pencher sur ce problème, mais je voulais tout de même le poser.

Quant à la pertinence des données, je signale que les données du recensement tiennent compte de bien des Canadiens qui n'ont pas le droit de vote. Les chiffres concernant l'ensemble de la population comprennent des gens qui ne sont pas citoyens canadiens et des Canadiens qui ne sont pas en âge de voter. Le dénombrement des électeurs est un moyen très précis de dénombrer les Canadiens visés dans le processus de révision des limites des circonscriptions électorales, c'est-à-dire ceux qui votent. Si l'on veut atteindre un degré d'égalité relative, il faut tendre à faire des circonscriptions électorales comprenant à peu près le même nombre d'électeurs.

L'autre grand avantage de se baser sur les électeurs est que les renseignements sont disponibles régulièrement, voire systématiquement. Des élections doivent être déclenchées tous les cinq ans, c'est le maximum. Cela nous permet de récolter au moins une nouvelle série de données sur les électeurs tous les cinq ans. L'une des propositions de la Commission royale porte sur l'adoption au Canada d'une liste électorale permanente. J'estime que c'est une excellente proposition. Si c'était le cas, nous aurions chaque année de nouvelles données sur les électeurs admissibles qui nous permettraient de vérifier si l'on a atteint et si l'on maintient un certain degré d'égalité relative et de vérifier le partage en circonscription.

Je n'irai pas trop loin. Je sais que je suis déjà à court de temps. J'ai inséré dans le mémoire deux tableaux qui justifient mes préoccupations et expliquent pourquoi j'estime que la dernière carte électorale qui a été basée sur les chiffres du recensement de 1981 et utilisée pour la première fois aux élections de 1988 entraîne une érosion du degré d'égalité relative.

Un des tableaux est basé sur la population totale tandis que l'autre, sur le nombre d'électeurs. Ces deux tableaux indiquent que l'on a enregistré un déclin prononcé du degré d'égalité relative qui est dû uniquement aux changements démographiques liés à la mobilité géographique et à l'immigration.

Ce ne sont pas des raisons valables pour justifier des écarts au niveau de l'égalité de la population. Ces chiffres qui prouvent l'érosion du degré d'égalité relative ne sont pas liés à des problèmes de communauté d'intérêt. Cette situation est due uniquement aux allers et venues des Canadiens. C'est un phénomène que j'ai qualifié dans certains cas d'évolutif. Il s'agit d'une source non motivée de menace qui compromet un principe que nous jugeons important dans nos démocraties, celui de l'égalité des citoyens.

• 1625

J'attire votre attention sur le tableau supplémentaire, si vous en avez un exemplaire sous les yeux. J'ai fait cela pour répondre à la question que M. Harper a posée à David Small au sujet de la différence qui existe entre les diverses provinces au niveau de la proportion de la population totale que représentent les électeurs.

## [Text]

Just to summarize quickly, and to respond where David couldn't to your question, in my view the ratio of electors to population has some variation. If you look down the middle column in the table there is some variation—Nova Scotia is a little high—but on the whole I am struck by how very closely those two measures track. If you take into account the intervention of two years between those two time points, for the electors of 1993, although there was an update of the 1992 rules, and the population figures collected in 1991, I think you will find that they run very closely together.

What I am recommending, and what the royal commission recommended, is nothing revolutionary. In fact the measures perform reasonably consistently, with some interesting distinctions, which we can talk about in questions, if you wish.

I will take a few seconds to address the concern that might arise as I contemplate a move to a more fluid, continuous process of boundary adjustment, and that might be the concern of members such as yourselves that this will introduce an element of dislocation in your relations with constituents. I would like very much to be confident in reassuring you on this. Quite simply, though, I haven't been able to put my fingers on any data that would enable me to address what the impact would be on the average member of a move to a more continuous process of boundary adjustment.

My sense of it, and some of the simulations and scenarios that I ran when I was working on the project for the royal commission, suggest that the number of readjustments that would be necessary between census years is very small, not large.

The number of people involved in what I would call mini-boundary adjustments is not large, but I see nothing in what I have been able to look at over the last couple of years that suggests to me this would provide any serious disruption in the relationship or the character of members' ties with their constituents. I think those are important. Obviously, if you are a member facing redistribution, it is an unsettling phenomenon. I suppose the prospect of having more rather than less might not be too welcome either.

I suspect that areas of rapid growth in particular that would be primarily affected by more frequent redistributions are already accustomed to change, and for a variety of reasons that I go into in the written submission I suspect the impact in those areas would be reasonably slight.

I talk about this in the written submission, and I won't take you through that now, but certainly the experience of Australia with a system very similar to what I proposed and the royal commission proposed, has been very positive from what I can take, in a move that went both to an electors-based system of readjustments to electoral boundaries and to a more continuous monitoring of the maintenance of relative vote equality.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Professor Eagles.

## [Translation]

Je résume rapidement. Pour répondre à la question à laquelle M. Small n'a pas pu répondre, je dirais que cette proportion varie. Si vous regardez la colonne du milieu du tableau, vous constaterez qu'il y a une certaine variation—notamment dans le cas de la Nouvelle-Écosse—mais je suis étonné de constater que d'une manière générale, les deux séries de chiffres correspondent pas mal. Si l'on tient compte du fait que deux années se sont écoulées entre ces deux dates, c'est-à-dire entre les chiffres concernant les électeurs en 1993, même si les règlements de 1992 ont été mis à jour, et les chiffres concernant la population recueillis en 1991, vous constaterez, je crois, qu'ils concordent pas mal.

La formule que je recommande, et que la Commission royale recommandait, n'a rien de révolutionnaire. En fait, les chiffres correspondent pas mal, avec quelques écarts intéressants dont nous pourrons parler dans les questions, si vous voulez.

Je consacrerai quelques secondes à parler du problème qui risque de se poser lors du passage à un système moins brutal et plus régulier de révision des limites des circonscriptions électorales, problème qui risque de toucher des députés comme vous: cela introduira un élément déstabilisateur dans vos relations avec vos électeurs. Je m'empresse de vous rassurer à ce sujet. Je dois avouer en toute simplicité que je n'ai pas pu mettre la main sur des données qui me permettraient de vous donner une idée des répercussions que le passage à un système de délimitation plus régulier aurait sur le député moyen.

A la suite des simulations que j'ai effectuées et des scénarios que j'ai rédigés lorsque je faisais l'étude pour la Commission royale, j'ai l'impression que le nombre de réajustements nécessaires entre les années de recensement serait très réduit, certainement pas élevé.

Le nombre de personnes qui seraient touchées par ce que j'appellerais des mini-redécoupages des circonscriptions électorales ne serait pas élevé et d'après les recherches que j'ai pu faire depuis deux ans, il n'y a aucune donnée qui me permette de croire que cela entraînerait une déstabilisation profonde des relations ou un bouleversement de la nature des liens des députés avec leurs électeurs. Je crois que ces liens sont importants. De toute évidence, c'est un phénomène inquiétant pour le député qui est touché par la révision des limites de sa circonscription. Je suppose que la perspective d'avoir une circonscription plus grande n'est pas particulièrement réjouissante non plus.

Je suppose que les régions à croissance rapide qui seraient principalement touchées par des redécoupages plus fréquents sont déjà habituées au changement et que cela n'aurait qu'une incidence mineure sur elles, pour les diverses raisons que j'ai indiquées dans mon mémoire.

Je ne passerai pas tout mon mémoire en revue, mais l'expérience faite en Australie avec un système analogue à celui que je préconise et à celui que la Commission royale recommande, a donné des résultats très positifs et il s'agissait à la fois, si je ne m'abuse, d'adopter un système de redécoupage des limites des circonscriptions électorales basé sur le nombre d'électeurs et d'instaurer un système de contrôle permanent du maintien du degré d'égalité relative des votes.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Eagles.

## [Texte]

Before I open it to the floor I would like to ask you a question. Why would you recommend switching to electors as the basis for redistribution, given your figures here on this chart? They indicate whether you chose electors or population you wouldn't radically upset the balance that now exists by using population, when it is recognized—it has been said by many of the witnesses today—members of Parliament represent not only the electors in their constituencies but also represent the other non-electors, the people who are under the voting age, for example, who approach them for assistance, and others who are not citizens of Canada but live in the electoral district and who go to the member of Parliament for assistance in getting citizenship, as an example. Why would you ignore those people in counting who it is you put into an electoral district?

## [Traduction]

Avant de donner la parole à mes collègues, je voudrais vous poser une question. Pourquoi recommanderiez-vous d'adopter un système de redistribution basé sur le nombre d'électeurs, compte tenu des chiffres qui se trouvent dans ce tableau? Ils indiquent qu'il n'y aurait pas beaucoup de différence, que l'on se base sur le nombre d'électeurs ou sur la population, alors que, comme l'ont dit beaucoup de témoins aujourd'hui, le système actuel tient compte du fait que les députés représentent non seulement les électeurs de leur circonscription, mais également les jeunes qui n'ont pas encore l'âge de voter, par exemple, qui sollicitent leur aide ainsi que d'autres personnes qui ne sont pas des citoyens canadiens, mais qui vivent dans une circonscription électorale et vont demander de l'aide à leur député pour obtenir la citoyenneté, par exemple. Pourquoi ne tiendrait-on pas compte de ces gens-là dans la composition des circonscriptions électorales?

• 1630

**Prof. Eagles:** That is an important question and I think it is a question on which reasonable people can come to different answers. In my own view, it seems to me that certainly members are called upon to represent all residents of their ridings, regardless of whether they are eligible voters or in fact whether they voted or not. It is a responsibility to look to all interests.

My response in general, I guess, is one that is based in terms of democratic theory and possibly, I suppose, in litigation that might follow from boundary adjustments, and that is a concern with equality of the vote. In one sense, it is a theoretical set of concerns that suggests that all voters ought to be treated equally. I don't know what potential there would be for litigation, but certainly if there were challenges to vote equality, it would involve voters, not total population.

There's another way of responding, and that has to do with the question of servicing. This has come up repeatedly in the contributions of the couple of speakers who preceded me. As one of the justifications of rural over-representation, or smaller districts in rural areas, it is often held that there are geographic problems. We heard a number of these with the last speaker, Mr. Bernier—problems of getting around, of communication. It seems to me that in some respects in looking at urban ridings you confront another set of problems that has less to do with geographic mobility but more to do with ethnic and linguistic heterogeneity.

What I guess I am saying is that a shift to electors may result in urban members representing districts with larger populations but relative to the number of electors in the districts. In that respect, there might be a natural equilibrium struck—and I make this point very briefly in the written submission—with rural members who confront very distinct but distinctly different representational and servicing challenges.

**The Chairman:** You are saying there are more non-voters in urban electoral districts in general.

**Prof. Eagles:** That's right.

**M. Eagles:** C'est une question importante et je pense que des personnes raisonnables peuvent y trouver des réponses différentes. A mon avis, les députés sont appelés à représenter tous les résidents de leurs circonscriptions, qu'ils aient le droit de voter ou non ou même qu'ils aient voté ou non. Il leur incombe de se préoccuper de leurs intérêts à tous.

D'une manière générale, je dirais que ma réponse est fondée sur la théorie de la démocratie et tient peut-être également compte des litiges qui pourraient découler de la révision des limites des circonscriptions électorales, car ma principale préoccupation a trait à l'égalité du vote. D'une certaine manière, c'est un ensemble théorique de préoccupations liées au principe que tous les électeurs doivent être traités également. J'ignore quelles pourraient être les possibilités de litige, mais si l'égalité du vote devait être contestée, ce seraient des électeurs qui devraient certainement le faire et non l'ensemble de la population.

On peut aussi répondre à cette question du point de vue des services. Quelques-uns des intervenants qui m'ont précédé en ont parlé à plusieurs reprises. Pour justifier la surreprésentation dans les régions rurales, ou de plus petites circonscriptions dans ces régions, on soutient souvent que c'est notamment à cause de problèmes géographiques. Le dernier intervenant, M. Bernier, en a mentionné quelques-uns—des problèmes de déplacement, de communications. Il me semble qu'à certains égards les circonscriptions urbaines présentent une autre sorte de problèmes qui sont plus liés à l'hétérogénéité ethnique et linguistique qu'à la mobilité géographique.

Si l'on tient dorénavant compte du nombre d'électeurs, je suppose que les députés des régions urbaines représenteront des circonscriptions dont la population sera plus grande, mais ce sera en fonction du nombre d'électeurs dans les circonscriptions. À cet égard, on atteindrait peut-être un équilibre naturel—j'expose très brièvement cet argument dans mon mémoire écrit—with les députés des régions rurales qui font face à des défis très évidents mais nettement différents, sur le plan de la représentation et des services.

**Le président:** Vous dites qu'il y a plus de personnes qui ne votent pas dans des circonscriptions électorales urbaines en général.

**M. Eagles:** C'est exact.

[Text]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur McTeague.

**Mr. McTeague:** Thank you, Professor.

I have listened with care and diligence. I like a lot of what you have said. A couple of things I have questions on, but I think I am going to follow it up with what our chair said with respect to your proposal that revision be based on electors rather than whole population.

I find myself to be precisely your case example as the member of Parliament in a riding where the number of voters may not be as high. That's due to a number of demographic circumstances.

I noted you said something about theory and that you are rooting much of this in democratic theory. Unfortunately, I am on the practical side of things and if you, with your indulgence, allow me to be a little pragmatic here, we have a lot of young people in our riding; it is a very young community. I am a young MP, or so I like to think—or was eight months ago. That's another matter.

What I would like to find out from you is how would I get around the onerous task as a member of Parliament of being afforded and accorded the same considerations based only on voters when in fact a lot of my work, whether it be immigration, whether it be young individuals with family problems, the stuff that a member of Parliament has to go through when in office? It is almost as if there is a shadow out there that doesn't exist, but in fact it does and we get the real impact of it.

The logic or the necessary conclusion of your remarks, if it were ever to be implemented, would make my task, or the task of any member of Parliament in an urban setting, nothing short of arduous.

**Prof. Eagles:** I take your point. In this respect I can only concur with what David Small said a little earlier. That is, the boundary adjustment process is probably not the right place to address those concerns.

I think all members face very—perhaps even unique—servicing challenges. We've talked a lot about rural/urban differences, and certainly a lot of ink has been spilled in the literature on boundary adjustment on rural/urban differences in servicing loads and whether that should justify large or small...

[Translation]

**The Chairman:** Are there any other questions?

Mr. McTeague.

**M. McTeague:** Merci, professeur.

Je vous ai écouté très attentivement. J'aime une bonne partie de ce que vous avez dit. Il y a quelques points sur lesquels j'ai des questions à poser, mais je pense que je vais suivre l'exemple de notre président et parler de ce que vous avez dit au sujet de la révision fondée sur le nombre d'électeurs plutôt que sur la population totale.

Je suis précisément votre exemple type du député représentant une circonscription où le nombre d'électeurs n'est pas tellement élevé. C'est dû à un certain nombre de conditions démographiques.

Vous avez parlé de théorie et vous avez dit fonder une bonne partie de votre raisonnement sur la théorie de la démocratie. Malheureusement, c'est le côté pratique des choses qui me préoccupe et si vous me le permettez, j'aimerais être un peu pratique. Nous avons beaucoup de jeunes dans notre circonscription, c'est une population très jeune. Je suis un jeune député, ou du moins j'aime bien le penser—ou plutôt je l'étais il y a huit mois. C'est une autre question.

J'aimerais que vous me disiez comment je pourrais parvenir, à titre de député, à obtenir la même considération, si tout est fondé sur le nombre d'électeurs, alors qu'en réalité une grande partie de mon travail vise d'autres préoccupations, qu'il s'agisse d'immigration, des problèmes familiaux de mes jeunes commettants, c'est-à-dire toutes ces tâches qu'un député doit accomplir pendant son mandat? C'est un peu comme s'il y avait une ombre irréelle, mais en réalité, elle existe et nous en subissons l'impact véritable.

Le résultat logique ou inévitable de la mise en oeuvre de vos remarques serait que ma tâche ou celle de tout député d'une circonscription urbaine deviendrait vraiment ardue.

**M. Eagles:** Je vous comprends. À ce sujet, je ne peux que partager l'avis exprimé tout à l'heure par David Small, qui a dit que ce n'est probablement pas lors de l'étude du processus de la révision des limites des circonscriptions électorales qu'il convient d'examiner ces préoccupations.

Je pense que tous les députés font face à des défis peut-être uniques en ce qui concerne les services. On a beaucoup discuté des différences entre les circonscriptions rurales et urbaines, et il existe certainement une documentation volumineuse sur la révision des limites des circonscriptions électorales et en particulier sur les différences entre les circonscriptions rurales et urbaines en matière de charges de services et sur la question de savoir si cela devrait justifier des circonscriptions plus grandes ou plus petites...

• 1635

I am more struck by the diversity of constituency contacts and the very differentiated challenges you all face in terms of servicing your constituents.

My feeling now, as I started to say, is that the boundary adjustment process is probably not the place to try to get involved in compensating people and enabling members to do their servicing work. I think there are many other more targeted, more specific considerations that could be taken for people who have multilingual, ethnically and culturally diverse constituencies, and large numbers of immigration cases to deal with.

Je suis plus frappé par la diversité de vos contacts dans vos circonscriptions et par les défis très différents auxquels vous faites face quand il s'agit de servir vos électeurs.

Comme j'ai commencé à le dire il y a un instant, j'estime que ce n'est probablement pas lorsqu'on étudie le mode de révision des limites des circonscriptions électorales qu'il convient d'essayer de compenser certains députés pour leur permettre de bien servir leurs électeurs. Je pense qu'il y a bien d'autres moyens, mieux ciblés et plus précis, par lesquels on pourrait aider ceux qui ont des circonscriptions hétérogènes sur le plan linguistique, ethnique et culturel, ainsi qu'un grand nombre de cas d'immigration à régler.

**[Texte]**

I would prefer to see that, quite frankly, removed from the boundary adjustment process and put into a place where it can be dealt with in a much more focused way, specific to a constituency perhaps.

**Mr. McTeague:** Yes. I guess I am not following you on one point. You were saying it should not be discussed in terms of boundary adjustment, but you've recommended this as one of the principal points. The upshot of what you are suggesting has an impact that will affect the population, the service that people receive, and ultimately I think have a bottom-line impact in terms of the performance of a member of Parliament vis-à-vis the electors, for which we are all held accountable.

I am not sure if you are saying we shouldn't be talking about this but recommend this in any event.

**Prof. Eagles:** Well, what I would resist, I guess, and what I'm recommending that the committee resist, is a conflation of considerations that deal with the effective delivery of representation with a process that tries to establish boundaries that are defensible on theoretical and practical terms.

So, yes, you're right. The proposal I'm advancing brings with it lots of consequences for the way in which representation will be delivered. I wouldn't want to overstate that, though.

**Mr. McTeague:** Sure.

**Prof. Eagles:** Much of what I am here hopefully to convince you of is that these two measures are reasonably consistent ways of dividing up geographic space for political purposes. The problem enters in very remote rural areas that have traditionally been left with smaller populations and very large populations in urban areas. So we're talking about the extremes again.

I'm prepared to concede that it will make some impact on those extremes, but I really think those areas that are most deeply affected by the proposal I'm advancing could be dealt with in much more targeted ways, which can address the specific needs of particular areas, rather than kind of globally in a boundary adjustment process.

**Mr. McTeague:** There seems to be a pattern developing, a concurrence among many of the witnesses here today about ensuring that there is a way we have a more flexible process, which reviews on an ongoing basis or monitors on a casual ad hoc basis the sizes of ridings to ensure that we don't have the shock impact, as you described a little earlier.

I must say you have put it perhaps more forcefully than I've heard to date and I commend you for that. I can tell you that had it been done in my riding there might have been the chance for better representation.

However, the point you made about the permanent voters' list is one that interests me. We have three levels of government in this country; all three of them go out and do their own enumeration at various times, and if you throw in the odd referendum every 10 years—well, you understand the point I'm making.

**[Traduction]**

Franchement, je préférerais qu'on ne s'occupe pas de ces questions lors de l'étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales et qu'on s'en occupe plutôt d'une manière beaucoup plus spécifique, peut-être dans le cas d'une circonscription en particulier.

**M. McTeague:** Bien. Je pense que je ne vous suis pas. Vous disiez qu'on ne devrait pas en discuter dans le cadre de la révision des limites des circonscriptions électorales, mais vous en avez fait l'un des principaux points dans vos recommandations. Ce que vous suggérez aurait des répercussions sur la population, sur les services qu'elle reçoit, en fin de compte je pense que cela se répercuterait sur la façon dont un député sert ses électeurs, et nous devons tous rendre des comptes à ce sujet.

Je ne suis pas certain si vous dites que nous ne devrions pas en parler, tout en le recommandant de toute façon.

**M. Eagles:** J'éviterais et je recommanderais au comité d'éviter de considérer en bloc une foule d'éléments liés à une représentation efficace dans le cadre de l'étude d'un processus visant à établir des limites de circonscriptions électorales défendables en théorie et en pratique.

Vous avez donc raison, en effet. La proposition que je formule entraînerait une foule de conséquences pour la façon dont les électeurs seront représentés. Je ne voudrais cependant pas exagérer sur ce point.

**Mr. McTeague:** Certainement.

**M. Eagles:** J'essaie surtout de vous convaincre que ces deux mesures constituent des façons raisonnablement logiques de subdiviser l'espace géographique à des fins politiques. Le problème se présente dans des régions rurales très éloignées qui ont toujours eu des populations réduites et dans des régions urbaines qui ont toujours eu des populations très élevées. Il s'agit donc de cas extrêmes.

Je suis disposé à reconnaître que cela aura des répercussions sur ces deux extrêmes, mais je pense vraiment qu'on pourrait résoudre le problème des régions les plus profondément touchées par ma proposition d'une manière beaucoup plus appropriée en tenant compte des besoins précis de régions particulières, plutôt que d'aborder la question d'une manière globale dans le cadre de la révision des limites des circonscriptions électorales.

**M. McTeague:** Il me semble percevoir une tendance ou un accord entre plusieurs des témoins entendus aujourd'hui, selon lesquels il faut un processus plus souple qui permet d'examiner régulièrement ou de vérifier de façon intermittente la dimension des circonscriptions afin de nous assurer qu'il n'y ait pas de choc soudain, comme vous l'avez dit tout à l'heure.

Je dois dire que vous avez exprimé ce point de vue avec plus de vigueur que quiconque jusqu'ici et je vous en félicite. Je peux vous dire que si on l'avait fait dans ma circonscription, une meilleure représentation aurait peut-être été possible.

Toutefois, votre argument au sujet de la liste électorale permanente m'intéresse. Nous avons trois paliers de gouvernement dans ce pays et tous les trois font leur propre recensement à des moments différents, et si l'on ajoute un référendum tous les dix ans—vous comprenez sûrement où je veux en venir.

## [Text]

What recommendation would you make towards harmonization or the coordination of this clear overlap?

**Prof. Eagles:** I think on that the sky's the limit. If you could establish a register of all eligible voters, it would be foolhardy not to use that at any given level where an election or a plebiscite or a referendum was being held. So I think there would be efficiencies. People talk in terms of costs when they think of a permanent voters' list, but you've just put your finger on an important set of efficiencies that would follow from that as well.

Again, the experience with Britain and Australia with permanent voters' lists has been very positive.

**Mr. McTeague:** Well, I like what you have to say, Professor Eagles. You've put a lot of thought and work into this and I thank you for giving me the opportunity to ask you just a couple of modest questions.

**Prof. Eagles:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Harper.

**Mr. Harper:** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Professor Eagles. I haven't had a chance to thoroughly read your brief, but it's a pleasure to be able to talk to you.

I heard your name mentioned frequently in the Senate debate on Bill C-18 and I was rather amused to notice that when you were quoted favourably you were a Canadian expert, and when you were quoted unfavourably you were an American professor.

In any case you've told us you are a Canadian.

**Prof. Eagles:** Yes.

• 1640

**Mr. Harper:** I have to admit that I am not sure where I would stand on this issue of electors versus population. On the one hand, my work on the Board of Internal Economy indicates to me that population is probably a more accurate barometer of the real service demands of a member of Parliament, particularly because it is actually the non-citizen population that is a fairly heavy source of constituent demand. However, maybe we can rectify that through better immigration laws rather than through a redistribution act.

Who is it that you think we should be representing? I agree with your contention that enumeration is more accurate than the census. It may be more timely, but who are we supposed to be representing? Is it eligible voters or those who actually participate in the system by getting their names on the list and then vote? What are you aiming at?

**Prof. Eagles:** It's a public responsibility of course to establish electoral lists. In that respect, I think Canada sets a wonderful example as my country of current residence. It's a personal responsibility to put yourself on the voters list.

## [Translation]

Avez-vous une recommandation à faire en vue d'une harmonisation ou d'une coordination qui permettrait d'éviter ce chevauchement évident?

**M. Eagles:** Je pense que tout est possible à cet égard. Si vous pouviez établir un registre de toutes les personnes qui ont le droit de voter, il serait insensé de ne pas l'utiliser à tous les paliers, lorsque des élections ou un plébiscite ou un référendum ont lieu. Cela représenterait donc quelque chose d'efficace, à mon avis. Les gens parlent de coût, lorsqu'ils songent à une liste électorale permanente, mais vous venez justement d'identifier un ensemble important d'avantages qui en résulteraient également.

Je vous répète que la Grande-Bretagne et l'Australie ont trouvé très positive leur expérience des listes électorales permanentes.

**Mr. McTeague:** J'ai bien apprécié ce que vous avez dit, monsieur Eagles. Vous y avez réfléchi et travaillé longuement et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous poser quelques modestes questions.

**M. Eagles:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Harper.

**Mr. Harper:** Merci, monsieur le président, et merci à vous, monsieur Eagles. Je n'ai pas eu l'occasion de lire attentivement votre mémoire, mais je suis heureux de pouvoir discuter avec vous.

J'ai souvent entendu votre nom mentionné lors du débat sur le projet de loi C-18 au Sénat et j'ai trouvé plutôt amusant de voir qu'on vous identifiait comme spécialiste canadien lorsqu'on partageait votre avis et comme professeur américain lorsqu'on ne le partageait pas.

Quoi qu'il en soit, vous nous avez dit que vous étiez Canadien.

**M. Eagles:** En effet.

**Mr. Harper:** Je dois avouer que je ne suis pas certain de ma position au sujet de cette question de liste des électeurs par rapport à une liste des habitants. D'une part, mon travail au sein du Bureau de régie interne me révèle que la population constitue probablement un baromètre plus exact de la demande réelle de services que reçoit un député, en particulier parce que ceux qui ne sont pas citoyens représentent une portion importante de la demande de services provenant des électeurs. On peut cependant peut-être remédier à cela en améliorant la législation sur l'immigration plutôt qu'une loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Qui devrions-nous représenter, selon vous? Je suis d'accord avec vous pour dire que le recensement électoral est plus exact que le recensement national. Il est peut-être plus à jour, mais qui sommes-nous supposés représenter? Représenter-nous toutes les personnes qui ont le droit de voter ou celles qui participent vraiment au processus en faisant inscrire leur nom sur la liste et en votant? Que visez-vous?

**M. Eagles:** C'est évidemment l'État qui a la responsabilité de dresser les listes électoralles. A cet égard, je pense que le Canada représente un exemple merveilleux pour le pays où j'habite actuellement, car là-bas c'est la responsabilité de chaque personne de faire inscrire son nom sur la liste électoral.

**[Texte]**

Who do we represent? In my view it makes a lot of sense to think about representations involving eligible voters. There are extreme views. Some would argue that you should apportion or redistrict on the basis of the turnout of actual voters.

**Mr. Harper:** "Eligible" means those who are actually eligible or those who insist on being put on the list. They are not the same.

**Prof. Eagles:** I am not sure what the discrepancy is in Canada. I suspect it is rather small.

**Mr. Harper:** There are a lot of people who do not bother to be put on the list. They make no effort. They may even avoid it if they are given the opportunity.

**Prof. Eagles:** I suppose. I am more inclined to sense the accuracy of this process. Consider Mr. Kingsley's remarks in which he assured the committee that the enumeration was 95% accurate. I think that is reasonable.

Certainly with the availability of election day registration for both urban and rural polls, it seems to me that the difference between eligible voters and the people who put themselves on the list might be rather small. If we move to a permanent voters list I suppose that might make more of a difference.

I have not looked at the Australian or British experience in that respect, but those principles have served them well.

**Mr. Harper:** I'll just clarify exactly what you are proposing. We would continue to allocate seats between the provinces on the census basis?

**Prof. Eagles:** That's right.

**Mr. Harper:** It's once every 10 years?

**Prof. Eagles:** Yes.

**Mr. Harper:** The redistribution based on electors within provinces would occur at each election?

**Prof. Eagles:** It would be as needed. The royal commission adopted the recommendation that there would be a province-wide redistribution if 33% of the seats exceeded the allowable limit. That seems to be a reasonable suggestion. I think there might be others that you would want to entertain, but none that I would propose.

**Mr. Harper:** Could I just ask you some questions on the other subjects of our study? Do you have any views on the issue of capping or reducing the size of the House of Commons?

**Prof. Eagles:** I have no particular views. I can understand that you are responsive to the public mood, but I will not take your time up.

**Mr. Harper:** Do you have any views on the process we have for selecting our independent commissions?

**[Traduction]**

Qui représentons-nous, dites-vous? A mon avis, c'est très logique de penser que vous représentez les personnes qui ont le droit de voter. Les opinions divergent considérablement. Certains sont d'avis qu'on devrait redistribuer les électeurs ou les circonscriptions en fonction du nombre réel de personnes qui ont voté.

**M. Harper:** L'expression «personne qui a le droit de voter» s'entend de ceux qui ont vraiment le droit de voter ou de ceux qui insistent pour être inscrits sur la liste. Ce n'est pas la même chose.

**M. Eagles:** Je ne suis pas certain de l'importance de l'écart entre les deux au Canada. Je suppose qu'il est plutôt minime.

**M. Harper:** Il y a beaucoup de gens qui ne se préoccupent pas de se faire inscrire sur la liste. Ils ne font aucun effort. Ils peuvent même éviter de se faire inscrire, si on leur en donne l'occasion.

**M. Eagles:** Je le suppose. Je suis plutôt porté à penser que ce processus est précis. Rappelez-vous que M. Kingsley a assuré le comité que le recensement était précis à 95 p. 100. Je pense que c'est raisonnable.

Étant donné que les électeurs peuvent s'inscrire le jour du scrutin aux bureaux de vote urbains et ruraux, il me semble que la différence entre le nombre de personnes qui ont le droit de voter et celles qui se font inscrire sur la liste pourrait être plutôt minime. Si nous choisissons de dresser une liste électorale permanente, je suppose que cela pourrait faire une différence plus grande.

Je n'ai pas examiné cette question dans le cas de l'expérience australienne ou britannique, mais ces principes leur ont réussi.

**M. Harper:** Je vais préciser exactement ce que vous proposez. Nous continuons de répartir les sièges entre les provinces en fonction du recensement statistique?

**M. Eagles:** C'est exact.

**M. Harper:** Il a lieu tous les 10 ans?

**M. Eagles:** Oui.

**M. Harper:** La redistribution fondée sur le nombre d'électeurs dans chaque province se ferait à chaque élection?

**M. Eagles:** Elle se ferait au besoin. La Commission royale a adopté la recommandation portant qu'une redistribution aurait lieu à l'échelle d'une province si 33 p. 100 des sièges dépassaient la limite autorisée. Cela me semble une suggestion raisonnable. Il y en a peut-être d'autres que vous voudrez envisager, mais je n'en ai pas à proposer.

**M. Harper:** Pourrais-je vous poser des questions sur les autres sujets de notre étude? Avez-vous une opinion sur le plafonnement ou la réduction du nombre de sièges à la Chambre des communes?

**M. Eagles:** Je n'ai pas d'opinion particulière. Je peux comprendre que vous réagissez à l'opinion publique, mais je n'abuserai pas de votre temps en parlant de cette question.

**M. Harper:** Avez-vous des opinions sur le processus que nous utilisons pour choisir les membres de nos commissions indépendantes?

[Text]

**Prof. Eagles:** None, other than to say that I think it has been a process that, as far as I can see, has served Canada well. I do not have any strong concerns there. I know other countries have added people with census experience to the boundary adjustment process. They have a numbers expert on hand, I suppose, for boundary commissioners as they go through the maps. That might be something that would be worth looking at.

Apart from that, no. I think it seems to be working reasonably well.

**Mr. Harper:** Can I gather from your relative concentration on this issue of using electors and more frequent redistribution that your general evaluation is that our redistribution system, beyond that issue, is operating fairly well?

**Prof. Eagles:** That is a fair judgment, yes.

**Mr. Harper:** Thank you very much.

• 1645

**Mr. Hermanson:** I have one question to follow up on some of the other questions that have been asked with regard to having readjustments occur more frequently. About the only witness who has cast some doubt on the wisdom of that is a former Chief Electoral Officer, Mr. Jean-Marc Hamel, who suggested, and I'm hoping I'm paraphrasing him correctly, that where the readjustment is most likely to take place and where it would most likely be significantly disruptive would be between every election or at every five-year cycle. In other words, you would be creating the disruption more frequently if you had more frequent readjustments. I'm not sure that's a good argument to say we shouldn't do it.

If there is that much movement, perhaps to respect the value and quality of the voters, that in itself is justification, but the population trends tend to be that... let's suppose we have three ridings, A, B and C, people are continually leaving A and B and going to C. There's no sort of an around the merry-go-round movement of population, so then suddenly A and B are both too small and you affect all the surrounding ridings. It's a domino effect that affects the whole province. How would you respond to that argument that you're just creating a lot of disruption by readjusting between every election?

**Prof. Eagles:** In areas of rapid change you could expect many minor, I would think reasonably minor, adjustments on a more frequent basis. My response is one that emphasizes the local nature of that disruption as opposed to the rather global nature of the disruption that results when you try to redraw 295 ridings at one fell swoop. Then we get something like the reaction we've seen in the recent attempt to introduce a new map. So disruption, yes, there's no way around it. Whenever

[Translation]

**M. Eagles:** Non, je peux simplement dire qu'à mon avis, c'est un processus qui semble avoir bien fonctionné au Canada. Je n'ai pas de graves inquiétudes à ce sujet. Je sais que d'autres pays ont ajouté à leurs équipes de révision des limites des circonscriptions électorales des personnes ayant une expérience en matière de recensement. Je suppose qu'elles agissent comme spécialistes en matière de statistiques auprès des membres des commissions de révision des limites des circonscriptions électorales pendant qu'ils passent les cartes en revue. Il vaudrait peut-être la peine d'examiner cette possibilité.

À part cela, je n'ai rien à ajouter, car je pense que le processus semble fonctionner raisonnablement bien.

**M. Harper:** Puis-je déduire du fait que vous semblez mettre surtout l'accent sur l'idée d'utiliser les électeurs et une redistribution plus fréquente, que d'après votre évaluation générale, notre mode de révision des limites des circonscriptions électorales fonctionne assez bien, sauf en ce qui concerne cette question?

**M. Eagles:** C'est une bonne interprétation de ma position, en effet.

**M. Harper:** Je vous remercie beaucoup.

**M. Hermanson:** Ma question fait suite à certaines autres questions qu'on a posées au sujet de l'idée de révisions plus fréquentes. Le seul témoin qui semble avoir mis en doute la sagesse d'une telle idée, est un ancien directeur général des élections, M. Jean-Marc Hamel; il a dit, et j'espère que je le paraphrase correctement, que les redistributions auraient fort probablement lieu entre chaque élection ou tous les cinq ans et que c'est fort probablement là qu'elles dérangerait le plus. Autrement dit, on causerait du dérangement plus souvent si les révisions étaient plus fréquentes. Je ne suis pas certain que ce soit un bon argument pour ne pas le faire.

S'il y a tellement de déménagements, pour respecter la valeur et la qualité des électeurs, ce qui serait en soi une justification, mais les tendances démographiques semblent... Prenons comme exemple trois circonscriptions, A, B et C, et disons que les gens quittent continuellement les circonscriptions A et B pour aller vivre dans la circonscription C. Il n'y a pas de mouvement circulaire de la population, de sorte que les circonscriptions A et B se retrouvent soudain avec une population trop petite, ce qui touche toutes les circonscriptions environnantes. Il en résulte un effet d'entraînement qui touche toute la province. Comment répliqueriez-vous à l'argument selon lequel on occasionnerait simplement beaucoup de dérangement en procédant à une révision entre chaque élection?

**M. Eagles:** Dans les régions où il y a des changements rapides, on pourrait s'attendre à avoir plusieurs révisions mineures, raisonnablement mineures, à mon avis, mais plus fréquentes. Je préconise une solution qui met l'accent sur le caractère local de ce dérangement, au lieu du caractère plutôt global du dérangement qui résulterait d'une révision des 295 circonscriptions d'un seul coup. On a alors une réaction analogue à celle que nous avons vue lors de la dernière

## [Texte]

you redistrict you're adding a degree of uncertainty in the lives of legislators and constituents, and certainly in those areas that experience that more frequently there will be increments of change that will be disruptive to some of the people living in those areas.

I'm inclined to see that as preferable, however, to the wholesale redistribution that would follow after a 10-year period of those kinds of accumulative population shifts.

**Mr. Hermanson:** To outline a specific example, and I'm sure this is applicable to other provinces, in the province of Saskatchewan the population has remained fairly static but there has been a migration from the rural areas into the two larger cities of Saskatoon and Regina. The way the electoral boundaries commissions have handled that is to increase the number of urban-based ridings with a rural component, and decrease the number of solely rural ridings. We could argue whether there was a better way to do it, but when you follow that prescription you upset the whole apple cart every time you do the redistribution, even though the population is fairly static and the growth in the cities has not been dramatic either. But the reapportioning, say from three urban/rural ridings to four urban/rural ridings, just rewrites the boundaries of the entire province.

You still don't have me convinced that the disruption would be more minor in many instances if it were done more frequently.

**Prof. Eagles:** As with most things it would be dependent on how it was done. You'd want to look at the specifics of how these boundaries were being drawn, how long their life cycle was expected to be, and what was the tolerance of relative vote equality. Again, if you narrow the band and you start off with units that are more closely aligned with one another, it's conceivable that the disruptions can be reasonably small.

I'm not conversant with the specifics of the Saskatchewan case, but I think we can talk about disruption in many different ways and at many different levels, and it seems to me in the experience of Australia, which has taken this on as a project, there's no guarantee that this is going to work better. It depends a lot on how people respond to the new system, but their experience, I think, has been a positive one. Certainly the reaction in the last election, the 1990 election, has been very positive, and people have been basically singing the praises of the boundary commission and the new reform system that was put in place 10 years ago.

**Mr. Hermanson:** I'm not sure if you're prepared to comment on this, but we've had a lot of discussion about the impact of community of interest on the drawing of electoral boundaries, and it just seems that the longer you look at this the more potential there is for various communities of interest to be identified, whether they be social or economic or geographic.

## [Traduction]

tentative de changer la carte. Il y a en effet dérangement, mais il est impossible à éviter. Chaque fois qu'on redélimite les circonscriptions, on ajoute un certain degré d'incertitude dans la vie des législateurs et des commettants, et dans les régions où cela se produit plus fréquemment, il y aura certainement des changements additionnels qui dérangeront certains des résidents de ces régions.

Je suis porté à croire que c'est mieux, cependant, que la redélimitation globale qui suivrait une période de 10 ans pendant laquelle de tels changements démographiques cumulatifs se seraient produits.

**M. Hermanson:** Je vais utiliser un exemple précis et je suis persuadé qu'il s'appliquerait également à d'autres provinces. La population de la Saskatchewan est restée plutôt stable, mais il y a eu une migration des régions rurales vers les deux grandes villes de Saskatoon et Regina. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ont réagi en augmentant le nombre de circonscriptions urbaines ayant un élément rural et en diminuant le nombre de circonscriptions purement rurales. On pourrait objecter qu'il y avait une meilleure façon de procéder, mais lorsqu'on agit ainsi on chambarde tout chaque fois qu'on fait une redistribution, même si la population est plutôt stable et que la croissance démographique dans les villes n'a pas été particulièrement spectaculaire. Cependant, une nouvelle répartition des sièges, par exemple en passant de trois circonscriptions à la fois urbaines et rurales à quatre circonscriptions de cette nature, redéfinit simplement les limites des circonscriptions électorales de toute la province.

Vous n'avez pas encore réussi à me convaincre que le dérangement serait moins important dans bien des cas s'il a lieu plus souvent.

**M. Eagles:** Comme c'est le cas le plus souvent, tout dépendrait de la façon dont on procède. Il faudrait tenir compte de la façon précise dont ces limites ont été établies, de même que la durée éventuelle de ces mêmes limites et dans quelle mesure l'égalité relative des votes serait maintenue. Je répète que si vous rétrécissez la bande des secteurs touchés et si vous commencez avec des unités plus uniformes, il est possible que les dérangements soient raisonnablement minimes.

Je ne connais pas en détail la situation de la Saskatchewan, mais je pense que nous pouvons parler de dérangement de bien des façons différentes et à des niveaux différents, et il me semble que dans le cas de l'Australie, qui tente l'expérience actuellement, il n'est pas certain que cela fonctionnera mieux. Cela dépend en grande partie de la façon dont les gens réagissent au nouveau mode de révision, mais je pense que l'expérience a été positive. La réaction a certainement été très positive lors des dernières élections, en 1990, et les gens n'ont apparemment que des louanges pour la commission de délimitation des circonscriptions électorales et le nouveau mode de révision institué il y a 10 ans.

**Mr. Hermanson:** Je ne sais pas si vous êtes disposé à faire un commentaire à ce sujet, mais nous avons beaucoup discuté de l'incidence de la communauté d'intérêt sur la délimitation des circonscriptions électorales et il semble que plus on examine cette question, plus on pourra identifier diverses communautés d'intérêt, qu'elles soient de nature sociale, économique ou géographique.

[Text]

[Translation]

• 1650

Have you considered what the priorities should be? I sense you would first put the population, put equality of the vote at the top of the list. That's what previous witnesses seemed to indicate.

But when you get down to economic, social, and media impact and those sorts of things, are some of these legitimate communities of interest and others not worthy of consideration?

**Prof. Eagles:** Well, let me answer in a couple of different ways.

Yes, equality of the vote to me is probably a primary principle. I see no contradiction between systems that district with equality as a paramount objective—relative equality, not absolute equality—relative equality as a paramount objective, and the incorporation of any number of potential communities of interest.

Again, in the American experience, the congressional districting is done to plus or minus 1% less than that. Yet if you look at the districts that have been drawn, particularly since the Voting Rights Act of 1982, the so-called affirmative gerrymanderers, majority-minority districts, those are communities of interest, I suppose, that are incorporated within an extraordinarily rigorous threshold of equality.

So I see no contradiction between community of interest and a strong concern with equality. Again, if we take plus or minus 15% as an allowable deviation recommended by the royal commission, that still puts Canada above Australia, and way above America, of course. Before they went to a PR system, a proportional representation system, New Zealand redistricted to plus or minus 5%. So 15% has a large toleration.

The second part of your question is how we measure community of interest, and that's a very interesting challenge. I think you sketched out a number of ways, and some are written into the Electoral Boundaries Readjustment Act now—geographic considerations; remoteness, I suppose.

We had a discussion about islands a little earlier today. I think there are many more imaginative ways as well of doing that. You would look at economic sectors and the preponderance in particular areas and try to find natural divides in terms of economy. The media catchment areas strike me as potentially useful.

One political scientist I spoke with talked about using patterns of telephone communication, getting this from a phone company and trying to find out whether there were regions that could be defined in terms of communication using telephone usage.

I think it's a challenge. It's a complex concept. I know Alan Stewart is going to appear before you tomorrow. He's written, I think, the most imaginative piece I've read on community of interest. I have no real sense of priority. I think the judgment of

Avez-vous envisagé quelles devraient être les priorités? Je pense que ce serait d'abord la population, c'est-à-dire que vous mettriez l'égalité des votes en haut de la liste. C'est ce que d'autres témoins semblaient dire.

Mais pour ce qui est de l'incidence économique, sociale et médiatique, notamment, ces communautés et d'autres ne sont-elles pas légitimes et ne méritent-elles pas considération?

**M. Eagles:** Je vais vous répondre de deux façons, si vous le permettez.

En effet, l'égalité des votes me semble probablement un principe premier. Je ne vois pas de contradiction entre un mode de révision des limites des circonscriptions électorales qui a pour objectif premier l'égalité—l'égalité relative et non l'égalité absolue—and l'inclusion d'un certain nombre de communautés d'intérêt.

Aux États-Unis, lorsqu'on partage les circonscriptions des représentants, le taux de variation est de plus ou moins 1 p. 100. Pourtant, si l'on regarde les circonscriptions qui ont été délimitées, en particulier depuis l'adoption de la «Voting Rights Act» de 1982, ceux qui veulent faire du découpage électoral qu'ils qualifient d'antidiscriminatoire, pour les circonscriptions comptant une majorité et une minorité, constituent, je suppose, des communautés d'intérêt dont on tient compte en établissant un seuil d'égalité exceptionnellement rigoureux.

Je ne vois donc pas de contradiction entre les communautés d'intérêt et une forte préoccupation envers l'égalité. Je répète que si vous utilisez l'écart permis de plus ou moins 15 p. 100 que recommande la Commission royale, le Canada se place tout de même au-dessus de l'Australie et bien au-dessus des États-Unis, évidemment. Avant d'adopter un régime de représentation proportionnelle, la Nouvelle-Zélande refaisait le partage de ses circonscriptions avec un écart de plus ou moins 5 p. 100. Un écart de 15 p. 100 représente donc un niveau de tolérance important.

Dans la deuxième partie de votre question, vous demandiez comment on mesure la communauté d'intérêt et cela représente un défi très intéressant. Vous avez suggéré un certain nombre de façons, je pense, et certaines figurent actuellement dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales—les facteurs géographiques, l'éloignement, par exemple.

Nous avons discuté un peu plus tôt des îles. Je pense qu'il y a plusieurs façons plus imaginatives de résoudre ces questions. Vous pouvez examiner des secteurs économiques, déterminer la prépondérance de certains facteurs dans des régions particulières et essayer de trouver des éléments naturels de division sur le plan de l'économie. Les secteurs de captage des médias me semblent représenter un facteur qui pourrait être utile.

Un spécialiste des sciences politiques avec qui je me suis entretenu parlait d'utiliser les registres des communications téléphoniques, obtenus d'une compagnie de téléphone afin d'essayer de déterminer s'il y a des régions qu'on pourrait définir en termes de communication, à partir des dossiers d'utilisation du téléphone.

Je pense que c'est un défi. C'est une notion complexe. Je sais qu'Alan Stewart doit comparaître devant le comité demain. Il a écrit, je pense, le document le plus imaginatif que j'aie jamais lu sur la communauté d'intérêt. Je n'ai pas vraiment

**[Texte]**

the boundary commissioners, those who actually draw the maps, is going to be taxed. Community of interest is subject to definition, and contending definition. So in that respect it's the boundary commission that has to weigh that kind of evidence and make a determination.

**Mr. Hermanson:** So then is it fair to paraphrase you that you would give the boundary commissions a fair bit of latitude in determining community of interest rather than trying to legislate that in the Electoral Boundaries Readjustment Act?

**Prof. Eagles:** One of the concerns that has come up in the hearings to this point has been uniformity of boundary commissions and the application of these contested principles, such as community of interest.

I think some guidance on that would be helpful from the committee in the legislation or perhaps to Elections Canada, getting them more prepared to be able to give some guidance so that there would be some uniformity across the country in what constitutes that.

Defining them on the ground, however, I think is going to be a much more local exercise. That's where the expertise of the boundary commissioners will be critical.

**Mr. Hermanson:** I have just one concluding, brief question. If you've been following the hearings today and in the past, you know there's been a lot of concern over how much involvement we as MPs should have in this process. Should it be in the front end or the tail end, or all the way through the process? Should we be able to suspend the process and that sort of thing?

Do you have any comments or advice for us in regard to MPs' involvement in the readjustment process?

**Prof. Eagles:** Only very globally. I think the independence of this process is one of the things that makes Canada stand out, certainly in terms of the American contrast. I think the independence of the procedure has to be respected.

I fully appreciate that members have a deep and abiding concern with how the ground gets divided up. I think there is room in the process for involvement, but I would like to think it was not the ability to say yea or nay to a complete map after it had been subjected to due process. I would rather see that involvement, I suppose, through the normal channels of public access that ordinary Canadians who have concerns could also take part in.

There is not a symmetrical relationship between members and the regular population, as I think David Small was mentioning earlier, in the public proceedings and the hearings on proposed maps. I suspect in the normal course of events members will carry a fair amount of weight in the normal public hearings process as they have been set.

**[Traduction]**

d'idée quant aux priorités à fixer. Je pense que le jugement des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, ceux qui dessinent les cartes en réalité, sera mis à l'épreuve. La communauté d'intérêt est sujette à des définitions, et à des définitions opposées. Dans ce sens, c'est donc la commission de délimitation des circonscriptions électorales qui doit faire une évaluation et prendre une décision.

**M. Hermanson:** Il est donc juste de dire que vous donneriez aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales beaucoup de latitude pour déterminer les communautés d'intérêt plutôt que d'essayer de légiférer en cette matière dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales?

**M. Eagles:** L'une des préoccupations exprimées jusqu'ici au cours de vos réunions a été l'uniformité des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et de l'application des principes contestés, comme celui de la communauté d'intérêt par exemple.

Je pense qu'il serait utile que le comité donne des indications à cet égard dans la loi ou peut-être à Élections Canada, afin qu'on puisse donner des conseils pour faire en sorte qu'il y ait uniformité dans l'ensemble du pays à ce sujet.

J'estime cependant qu'une définition précise ne pourra se faire qu'à un niveau beaucoup plus local. C'est là que la compétence des membres des commissions de délimitation sera cruciale.

**M. Hermanson:** J'ai encore une brève question à poser. Si vous avez suivi nos audiences jusqu'à maintenant, vous savez qu'on a beaucoup discuté du degré de participation éventuelle des députés dans ce processus. Devrions-nous participer au début ou à la fin, ou encore tout au long du processus? Devrions-nous pouvoir suspendre le processus ou prendre d'autres décisions de cette nature?

Avez-vous des commentaires ou des conseils à nous donner au sujet de la participation des députés au processus de révision des limites des circonscriptions électorales?

**M. Eagles:** Seulement d'une manière très générale. Je pense que l'indépendance de ce processus est l'un des facteurs par lequel le Canada se démarque, particulièrement de son voisin les États-Unis. Je pense que l'indépendance du processus doit être respectée.

Je comprends parfaitement que les députés ont une préoccupation profonde et constante au sujet de la façon dont le territoire est partagé. Je crois que la participation a sa place dans le processus, mais j'ose espérer que cela ne se limite pas à la simple capacité de dire oui ou non à une carte terminée qui a passé par toutes les étapes du processus en bonne et due forme. Je suppose que je préférerais voir cette participation passer par les voies normales de l'accès public ouvert aux Canadiens ordinaires qui ont des préoccupations à ce sujet.

Il n'y a pas de relation symétrique entre les députés et la population en général, comme l'a dit David Small plus tôt, lors des séances publiques sur les cartes proposées. Je présume que dans le cours normal des événements, des députés auront une influence considérable sur le processus des séances publiques telles qu'elles ont été établies.

## [Text]

I think it would be a real travesty to see the electoral map go back into the hands of folks like yourselves. Taking nothing away from members, it is probably something that is best left to people who are at least an arm's length from the political process.

**Mr. Hermanson:** Thank you. I agree with you and I suggest we need to ensure there is fairness in the process. Other than that, I think we should stay out of it other than as ordinary citizens.

Thank you, Mr. Chairman, for allowing me to ask these questions.

**The Chairman:** No problem, Mr. Hermanson.

Monsieur Langlois, s'il vous plaît.

**M. Langlois:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Bonjour, monsieur Eagles. Vous avez répondu à plusieurs des questions que je me posais. Sur la question de la communauté d'intérêt, supposons qu'on réussisse à la définir par voie législative. Ma question est la suivante: Comment peut-on concilier une définition de la communauté d'intérêt avec une variation aussi minime que le 15 p. 100 que vous semblez suggérer? Il me semble que, invariablement, on en arrivera à des situations où la communauté d'intérêt rejoindra beaucoup plus le 25 p. 100 qui existe actuellement que le 15 p. 100 que vous suggérez.

**Prof. Eagles:** I am sorry to have to answer you in English.

You can define communities of interest at virtually any spatial scale from the individual up to an aggregate of several million. Where you cut into that process, whatever level you slice into that, in part reflects the decisions that legislators make about the merits of districts of particular size. The simple answer, I suppose, is that you will never respect all communities of interest whenever you partition geographic space for any particular purpose. So the challenge really is to work with the tapestry that geography provides and try to build up basic units of representation that represent as much communities of interest as can be expected.

I do not have an absolute answer for you. I am not sure anybody could answer that effectively. Whether it is a community of 15,000 or 300,000, you are talking about a process of cutting into that very complex layer of reality.

**M. Langlois:** Monsieur Eagles, vous avez entendu plusieurs des témoins qui se sont présentés aujourd'hui, et vous êtes un spectateur privilégié de la scène politique canadienne et québécoise. Relativement à la représentation du Québec à la Chambre des communes, êtes-vous plutôt enclin à partager le point de vue exprimé par M. Small cet après-midi? C'est un point de vue qui est partagé par M. Chrétien, par l'ancien premier ministre du Québec, M. Bourassa, par le sénateur Rivest, par M. Maurice Bernier qui vous a précédé, par l'ancien Premier ministre Mulroney, par M<sup>e</sup> Audrey McLaughlin, du NPD, par M. David Peterson, le premier ministre de l'Ontario à l'époque et par M. Frank McKenna, premier ministre du Nouveau-Brunswick. Ils étaient tous en faveur de la reconnaissance d'un seuil de 25 p. 100 de la représentation pour le Québec. Ou bien, partagez-vous le point de vue de gens, sans doute moins connus, mais aussi valables, qui ont exprimé le point de vue contraire, soit que le Québec ne devrait pas avoir cette garantie?

## [Translation]

Je crois que ce serait un simulacre de justice que de voir la carte électorale aboutir entre les mains de gens comme vous. Je n'ai rien contre les députés, mais c'est quelque chose qui devrait être laissé entre les mains de gens qui sont indépendants du processus politique.

**M. Hermanson:** Merci. Je suis d'accord avec vous et je crois qu'il faut s'assurer que le processus soit juste. Hormis cela, je crois qu'il vaut mieux ne pas s'en mêler sauf comme simple citoyen.

Merci de m'avoir permis de poser ces questions, monsieur le président.

**Le président:** Je vous en prie, monsieur Hermanson.

Mr. Langlois, please.

**M. Langlois:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Good day, Mr. Eagles. You answered many of the questions I was asking myself. With regard to community of interest, let's suppose we managed to define that through legislative means. My question is as follows: How can we reconcile the definition of community of interest with a variation as small as 15%, as you seem to be suggesting? It would seem to me that we will invariably have situations where the community of interest will affect the 25% that exists right now much more than the 15% that you're suggesting.

**Prof. Eagles:** Je regrette d'être obligé de vous répondre en anglais.

La communauté d'intérêt peut être définie selon presque n'importe quelle échelle, de l'individu jusqu'à un groupe de plusieurs millions. Lorsque vous tranchez dans ce processus, quel que soit le niveau où vous faites le découpage, cela est le reflet des décisions prises par les législateurs sur les mérites d'un district d'une grandeur donnée. Je suppose que la réponse simple serait que vous ne respecterez jamais toutes les communautés d'intérêt lorsque vous diviserez un espace géographique pour quelque fin que ce soit. Le défi, c'est de prendre cette toile de fond que représente la géographie d'un lieu et d'essayer de bâtir des unités de représentation qui représentent autant de communautés d'intérêt que possible.

Je n'ai pas de réponse absolue à vous donner. Je ne crois pas qu'il y ait quelqu'un qui ait une réponse satisfaisante. Qu'il s'agisse d'une collectivité de 15 000 personnes ou 300 000 personnes, nous parlons ici d'un processus de découpage d'une tranche très complexe de la réalité.

**M. Langlois:** Professor Eagles, you heard many witnesses who appeared here today, and you are a privileged spectator of the Canadian and Quebec political scene. With regard to Quebec's representation in the House of Commons, are you inclined to share the view expressed by Mr. Small this afternoon? This is a viewpoint that is shared by Mr. Chrétien, by the former premier of Quebec, Mr. Bourassa, by Senator Rivest, by Mr. Maurice Bernier who preceded you, by former Prime Minister Mulroney, by Ms Audrey MacLaughlin of the NDP, by Mr. David Peterson, the former premier of Ontario at the time, and by Mr. Frank McKenna, the premier of New Brunswick. They were all in favor of the recognition of the 25% threshold for Quebec representation. Or do you share the viewpoint of other people who are undoubtedly less well known but whose views are just as valid, who expressed the contrary opinion, namely that Quebec should not have this guarantee?

## [Texte]

Monsieur Eagles, je vous ferais remarquer que, parmi les gens qui ne se sont pas montrés, le premier ministre fédéraliste actuel du Québec, M. Daniel Johnson, ne demande même pas cette condition-là et c'est l'Opposition officielle à Ottawa, une opposition souverainiste, qui doit le demander. Pour un analyste politique comme vous, je pose la question: quelle vision avez-vous de tout cela?

En passant, j'aimerais que le gouvernement du Québec s'intéresse à nos travaux, lui qui voudrait rester dans la fédération canadienne.

• 1700

**Prof. Eagles:** I'll take no position on this other than that I have been a privileged spectator.

Certainly, if you look across any political system, you see accommodations made of various kinds. If you look at America, we have this very rigid standard of districting within the state, but the interstate variations in those quotas are rather large.

I think the question you address goes well beyond boundary adjustment and talks about a representative Senate, for example, and other reforms on which I have no particular expertise.

So I'll decline an opportunity to comment other than to say that I've enjoyed being a privileged spectator.

**M. Langlois:** Votre statut d'analyste politique vous permet-il, parmi les personnes que je vous ai nommées, qui sont toutes des personnes de qualité et qui peuvent avoir des points de vue différents, de souscrire à l'affirmation que ceux et celles qui vont nier le droit du Québec d'avoir 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes sont les mêmes, dans le fond, qui nient la naissance du Canada, naissance faite à partir de deux peuples fondateurs? Il me semble y avoir un clivage entre les deux.

**Prof. Eagles:** I would decline to comment, really. It's not an area I feel comfortable talking about.

You're going to be hearing from constitutional experts, and perhaps have already heard from some of them, and experts in intergovernmental relations, so I'd prefer not to take a position.

**M. Langlois:** Monsieur Eagles, en tant que Canadien, mais enseignant aux États-Unis, étant dans deux systèmes et connaissant une multitude de systèmes politiques à travers le monde, vous semble-t-il légitimement défendable que deux nations, au sens francophone du terme, deux sociétés ayant participé à la fondation d'un pays, puissent se voir reconnaître un statut constitutionnel différent et que, sur le plan de la légitimité, même si les chiffres peuvent variés de quelques dizaines quant à la représentation, ce principe peut-être défendu avec légitimité?

**Prof. Eagles:** There are political bargains struck of different character and content in many different societies and in important respects the process we have of apportioning seats across provinces reflects the character of the federal bargain that Canada was able to strike over time. So I think that in general there are many precedents for these kinds of arrangements.

But bargains are struck and they're unstruck. I see nothing in particular that I can add to the question.

## [Traduction]

Professor Eagles, let me point out that among the people who did not adhere, the current federalist premier of Quebec, Mr. Daniel Johnson, is not even asking for that condition. The Official Opposition in Ottawa, which is sovereigntist, has to ask for it. I'm wondering what a political analyst like yourself thinks of this?

Incidentally, I would like to see the Government of Quebec take an interest in our work, since it wants to remain in the Confederation.

• 1700

**M. Eagles:** Je me contenterai de dire que je conviens avec vous que je suis un spectateur privilégié.

Tout système politique doit certainement avoir certains accommodements. Si vous prenez les États-Unis, ils ont des normes très rigides de découpage des districts à l'intérieur des États, mais vous trouverez de grandes variantes entre les contingents des divers États.

Je crois que la question que vous soulevez va bien au-delà de l'ajustement des frontières. Il s'agit plutôt de la représentation du Sénat, par exemple, ainsi que d'autres réformes dans lesquelles je ne suis pas expert.

Donc, je me garderai de faire des commentaires à ce sujet sauf pour dire que j'ai été heureux d'être un spectateur privilégié.

**M. Langlois:** Does your status as a political analyst allow you, among the people I've named, who are all persons of quality who may have different opinions, to subscribe to the view that those who deny Quebec's right to 25% of the seats in the House of Commons are the very same people who, deep down, deny the origins of Canada, which was born out of two founding nations? There seems to be a split between the two groups.

**M. Eagles:** Je ne peux vraiment pas prendre position à ce sujet. Ce n'est pas un domaine où je suis très à l'aise.

Vous allez entendre des experts constitutionnels, d'ailleurs vous en avez peut-être entendu, ainsi que des experts en relations intergouvernementales, alors je préfère ne pas prendre position.

**M. Langlois:** Professor Eagles, as a Canadian teaching in the United States, as someone who lives in both systems and who has a knowledge of a multitude of political systems worldwide, do you think one can legitimately defend the view that two nations, in the French sense of the term, two societies that took part in the foundation of the country, can have a different constitutional status and that even though the number of representatives may vary by a few dozens, this principle can be legitimately defended?

**M. Eagles:** Diverses sociétés peuvent conclure des marchés politiques de tout acabit. À de nombreux égards, le processus de distribution des sièges parmi les provinces reflète la nature du marché fédéral que le Canada a su conclure au fil des ans. Donc, je crois qu'il y a de nombreux précédents pour les ententes de ce genre.

Des marchés peuvent être conclus, mais ils peuvent tout aussi bien être annulés. Je ne vois pas ce que je peux rajouter à cette question.

[Text]

Yes, it's conceivable and it's defensible that people could agree there should be treatment of the sort you describe. I think there's ample precedent in the political systems in the world.

**M. Langlois:** Merci, monsieur Eagles.

**Le président:** Madame Bakopanos.

**Mme Bakopanos:** J'aimerais rappeler à mon collègue, de l'autre côté, que M. Johnson faisait parti du gouvernement de M. Bourassa et qu'ils partagent tous les deux les mêmes positions à ce sujet. En tout cas, si on veut faire de la politique, on va en faire.

I have a question concerning your reference to the electoral lists as being permanent lists. Would that not lead, then, to larger ridings than the ones we have right now?

I had an informal discussion with Mr. Hamel who preceded you.

I favour permanent electoral lists because I feel that it would in fact lead to more people having their name inscribed on the list.

If I take my riding, for instance, there are a lot of newly arrived immigrants who eventually get their citizenship but have to be educated to put their name on the electoral list. I think it would be an ongoing education, not that every four years we would have to scramble around to teach them what an electoral list is and what our process is.

So I feel it would lead to more people having their name inscribed, but it would also lead to larger ridings than we have right now.

**Prof. Eagles:** That's always possible, depending on how you construct that list.

I agree with you. I think there's value in having a running record of citizens and people eligible to take part in political life as part of the archival material of the country. I think, as you say, there's a socialization function as well that you might be able to engage people in on a continuous basis. I think that's valuable and good.

As to the size of ridings, it would depend on how those lists are put together. I know Australia includes on its electoral lists people who are going to come of voting age within the next year. It does that in its annual updates. Again, there are details in the orchestration of that which might have an impact. But on balance, the proposal I've made today doesn't suggest any particular change in the size of ridings. Some of the proposals to cap or reduce the size of the House will have an impact on the size of ridings, obviously.

[Translation]

Oui, c'est concevable et défendable que certains puissent être d'accord avec un traitement du genre de celui que vous décrivez. Je crois qu'il y a pour ça de nombreux précédents dans les systèmes politiques que l'on peut retrouver ailleurs au monde.

**Mr. Langlois:** Thank you, Professor Eagles.

**The Chairman:** Mrs. Bakopanos.

**Mrs. Bakopanos:** I would like to remind my colleague opposite that Mr. Johnson was part of Mr. Bourassa's government and that they both share the same position on this issue. In any event, if you want to get into a political debate, we can do so.

J'ai une question concernant votre commentaire selon lequel les listes électorales seraient permanentes. Est-ce que cela ne conduirait pas à des circonscriptions plus grandes que celles que nous avons maintenant?

J'ai eu une discussion officieuse avec M. Hamel qui vous a précédé.

Je suis en faveur des listes électorales permanentes, parce que je crois que plus de gens verraien leur nom inscrit sur la liste.

Si l'on prend par exemple ma circonscription, il y a beaucoup de nouveaux immigrants qui obtiennent leur citoyenneté tôt ou tard, mais à qui on doit expliquer qu'ils doivent faire mettre leur nom sur la liste électorale. Je crois que ce serait un processus d'éducation permanente. Ce serait mieux que se précipiter à tous les quatre ans pour enseigner ce qu'est une liste électorale et comment notre processus fonctionne.

Je crois donc que le résultat serait que plus de gens feraient inscrire leur nom, mais cela donnerait également lieu à des circonscriptions plus grandes que celles que nous avons actuellement.

**M. Eagles:** C'est possible, mais cela dépend de la façon dont on dresse cette liste.

Je suis d'accord avec vous. Je crois que c'est souhaitable d'avoir une liste permanente des citoyens ayant le droit de participer à la vie politique, liste qui ferait partie des archives du pays. Comme vous l'avez dit, je crois que cela comporterait également une fonction de socialisation en ce sens qu'on pourrait peut-être amener les gens à s'engager de façon régulière dans le processus politique. Je pense que ce serait justifié.

Pour ce qui est de la dimension des circonscriptions, tout dépend de la façon dont ces listes sont dressées. Je sais qu'en Australie on inscrit sur les listes électorales les personnes qui atteindront l'âge de voter pendant l'année qui vient. On le fait lors des mises à jour annuelles. Je répète que certains détails de toute cette organisation pourraient avoir une incidence. Mais en fin de compte, ce que j'ai proposé aujourd'hui n'entraînerait aucun changement particulier dans la dimension des circonscriptions. Certaines des propositions concernant le plafonnement ou la réduction du nombre de sièges à la Chambre auront évidemment une incidence sur la dimension des circonscriptions.

[*Texte*]

**The Chairman:** I thank you, Professor, for your patience in waiting to be heard. I thank you and all the other witnesses who have participated today. We've had some very interesting ideas. Some of them have been challenged with questions and comments, but it's been a good day. We've all learned something about our redistribution process.

I declare the meeting adjourned.

[*Traduction*]

**Le président:** Je vous remercie, professeur, d'avoir eu la patience d'attendre pour vous faire entendre. Je vous remercie et je remercie tous les autres témoins qui ont participé à la réunion d'aujourd'hui. Nous avons entendu des idées très intéressantes. On a contesté certaines d'entre elles en posant des questions et en faisant des commentaires, mais c'était une bonne journée. Nous avons tous appris quelque chose au sujet du processus de redistribution.

La séance est levée.

**MAIL POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320  
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

Jean-Marc Hamel;

Prof. Jennifer Smith, Department of Political Science Dalhousie University;

Prof. John Courtney, Political Studies University of Saskatchewan.

*From the Progressive Conservative Party:*

Michael Allen, National Director;

David Small.

*From the Bloc Québécois:*

Maurice Bernier, M.P.;

Prof. Munroe Eagles, Department of Political Science State University of New York at Buffalo.

## TÉMOINS

Jean-Marc Hamel;

Mme Jennifer Smith, Département de science politique Université Dalhousie;

M. John Courtney, Études politiques Université de Saskatchewan.

*Du Parti progressiste-conservateur:*

Michael Allen, Directeur national;

David Small.

*Du Bloc Québécois:*

Maurice Bernier, député;

M. Munroe Eagles, Département de science politique Université de l'État de New York à Buffalo.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*44*  
*115*  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Wednesday, July 6, 1994

Chairman: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le mercredi 6 juillet 1994

Président: Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

### RESPECTING:

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

### CONCERNANT:

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,  
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,  
Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

WEDNESDAY, JULY 6, 1994  
(36)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met in a televised session at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney and Peter Milliken.

*Acting Members present:* Stephen Harper for Randy White; Dan McTeague for Don Boudria.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* James R. Robertson, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Louis-Philippe Côté and Diane McMurray.

*Witnesses:* Professor Peter Aucoin, Department of Political Science, Dalhousie University; Professor R.K. Carty, Department of Political Science, University of British Columbia; Professor Louis Massicotte, Department of Political Science, University of Montreal; Professor Kent Roach, Faculty of Law, University of Toronto; Alan Stewart, Special Advisor (Legal), Office of the Chief Election Officer (Ontario); Clifford Lincoln, M.P.; Jerry Pickard, M.P.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the electoral boundaries readjustment system (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 1:10 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 1:40 o'clock p.m. the sitting resumed.

The witnesses made statements and answered questions.

On motion of Eleni Bakopanos, it was agreed,—That the Committee authorize the Chairman, from time to time, as the need arises, to take in conjunction with the Clerk of the Committee, the appropriate measures to provide working lunches for the Committee and that the cost be charged to the budget of the Committee.

At 4:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Maija Adamsons

Clerk of the Committee

**PROCÈS-VERBAL**

LE MERCREDI 6 JUILLET 1994  
(36)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, pour une séance télédiffusée, sous la présidence de Peter Milliken (président).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney et Peter Milliken.

*Membres suppléants présents:* Stephen Harper remplace Randy White; Dan McTeague remplace Don Boudria.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* James R. Robertson, attaché de recherche. *Du Bureau du conseiller législatif:* Louis-Philippe Côté et Diane McMurray.

*Témoins:* Professeur Peter Aucoin, département de sciences politiques, Université Dalhousie; Professeur R.K. Carty, département de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique; Professeur Louis Massicotte, département de sciences politiques, Université de Montréal; Professeur Kent Roach, faculté de Droit, Université de Toronto; Alan Stewart, conseiller spécial (juridique), Bureau du directeur général des élections (Ontario); Clifford Lincoln, député; Jerry Pickard, député.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 19 avril 1994, le Comité reprend l'étude du système de révision des limites des circonscriptions électorales (voir procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15).

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 13 h 10, la séance est suspendue.

À 13 h 40, la séance reprend.

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

Sur une motion d'Eleni Bakopanos, il est convenu,—Que le Comité autorise le président, de temps en temps et au besoin, à prendre, de concert avec le greffier du Comité, les mesures convenables permettant d'organiser des déjeuner de travail et que le coût soit porté au budget du Comité.

À 16 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Maija Adamsons

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, July 6, 1994

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 6 juillet 1994

• 0939

**The Chairman:** Order, please.

The first witness this morning is Professor Peter Aucoin. Peter was familiar to the committee in the former Parliament in that he appeared at least once, if not twice, when the committee was considering amendments to the Canada Elections Act, having worked for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. He occupied a senior position there. My recollection is he was director of research. So he has some familiarity with members of this committee from former times.

I'm pleased to welcome you back, Peter. Please make your presentation and then we'll ask you some questions.

• 0940

**Professor Peter Aucoin (Department of Political Science, Dalhousie University):** Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome this opportunity and I thank you for the invitation to appear before you this morning. I hope that my comments will be of some assistance to you in your deliberations.

As the chair has mentioned, I was the director of research of the Lortie Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Chapter 4 of volume I of that report, a fairly brief chapter, covers almost all of the questions that you are considering in this committee.

I should also note perhaps, given that the question of experience has come up in the context of drawing electoral boundaries, that I have also been the vice-chair of the Electoral Boundaries Commission for Nova Scotia and of the Federal Electoral Boundaries Commission on two separate occasions: first in the early 1980s and then in 1993-94, the current process.

In each case I had the perhaps unique experience of having served on two commissions that were aborted, although also in each case the work of the commission was taken through to the completion of the final report. So we went through the several stages that are of particular concern to you today.

It also means, however, in that context that I worked with two different chairs, two different judges, two sets of other members. The first experience I had was before the changes to the act in 1985, and the second of course was after that. In the first instance the province had an additional seat to allocate, and in the second case we were dealing with the same number of seats. It also meant that during the context of those two experiences I was able to work with two different Chief Electoral Officers. Finally, the two experiences were on the one hand before the charter and the jurisprudence that has developed from it and in the second case of course after the charter and its jurisprudence.

**Le président:** La séance est ouverte.

Notre premier témoin ce matin est le professeur Peter Aucoin. Peter connaît bien notre comité puisqu'au cours de la législature précédente, il a comparu au moins une fois sinon deux lorsque celui-ci étudiait des propositions de modifications à la Loi électorale du Canada, ayant travaillé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Ses fonctions y étaient importantes. Si ma mémoire est exacte, il était directeur de recherche. Il a donc déjà rencontré certains d'entre nous.

Peter, je suis heureux de vous accueillir de nouveau. Veuillez faire votre exposé puis nous vous poserons quelques questions.

**M. Peter Aucoin (professeur, Département de science politique, Université Dalhousie):** Je vous remercie infiniment, monsieur le président. Je suis très heureux d'être avec vous ce matin et je vous remercie de m'avoir invité. J'espère que mes commentaires vous assisteront dans vos délibérations.

Comme le président vient de le mentionner, j'étais le directeur de recherche de la Commission royale Lortie sur la réforme électorale et le financement des partis. Le chapitre 4 du volume I de ce rapport, chapitre relativement bref, couvre presque toutes les questions qui font l'objet de votre étude.

Je devrais peut-être également vous signaler, puisque certains d'entre vous se sont demandés si en matière de redécoupage électoral l'expérience importait, que j'ai également été vice-président de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de Nouvelle-Écosse et de la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales à deux reprises: tout d'abord au début des années quatre-vingt puis en 1993-1994, c'est-à-dire pour l'exercice actuel.

Dans chaque cas, j'ai peut-être eu l'expérience unique d'avoir été membre de deux commissions qui ont été dissoutes, bien que dans chaque cas les travaux de ces commissions ont été utilisés pour la rédaction du rapport final. J'ai donc une expérience pratique des diverses questions qui vous intéressent tout particulièrement aujourd'hui.

Cependant, cela signifie également que dans ce contexte, j'ai travaillé avec deux président différents, deux juges différents, deux groupes de membres différents. Ma première expérience a eu lieu avant les modifications apportées à la loi en 1985 et la deuxième, bien entendu, après. Dans le premier cas, la province avait un siège de plus à attribuer, et dans le second cas le nombre de sièges était identique. Cela signifie également que dans le contexte de ces deux expériences j'ai pu travailler avec deux directeurs généraux des élections différents. Enfin, ma première expérience a eu lieu avant l'adoption de la Charte et la jurisprudence à laquelle elle a donné naissance et la deuxième, bien entendu, après.

## [Texte]

I shall focus my remarks this morning on the four questions that are before this committee, the first dealing with the question of a cap or a reduction in the size of the House of Commons.

If you are familiar with the report of the royal commission on this particular issue, you will know that the royal commission was perhaps not as seized as you are by the public opposition to any growth in the size of the House of Commons or, for that matter, a reduction in the size of the House. At the same time, it was concerned that any growth to the House should be moderate, that it should be minimal and that it should occur only as a result of the requirements that flow from the fundamental constitutional principles or provisions that must be secured and respected.

In this context, a new formula, either the one that the royal commission proposed or one that you will propose, must adhere to the fundamental constitutional principle of proportional representation. On this matter the royal commission had no choice, and you have no choice either. There is some room to manoeuvre within that, but not a great deal.

The room to manoeuvre within that is complicated by the second constitutional provision; namely, the senatorial floor. This is a serious constraint, not so much because of the principle of there being a floor—and in that respect Prince Edward Island is not the problem—but rather because of the historical circumstance whereby Nova Scotia and New Brunswick each have two senators. The number 10 severely reduces the degree to which you can adhere to proportionate representation and yet bring down the size of the House. So a size of the House in the order of 200 or 250 is inconceivable if you are to respect those principles.

It also means, of course, that in practical terms, perhaps not for the present but at least for the future, the pragmatic consideration is that that provision of ten seats as a floor must also be extended to Manitoba and Saskatchewan. Any cap or reduction in size therefore must get rid of the so-called grandfather clause in the current formula. Some provinces are going to have to lose seats.

As I see it, the essential difference between the royal commission proposal and the proposal that was made to you yesterday by David Small of the Progressive Conservative Party is that the Conservative proposal is more willing to depart from the principle of proportionate representation, particularly insofar as the four largest provinces are concerned. They are doing so in order to ensure that there will be a smaller House of Commons. Quebec under its proposal will actually lose; Alberta will gain none; and the increases to Ontario and British Columbia would be less than they otherwise would be.

The Conservative proposal I would suggest is a reasonable one under the circumstances. The assumption that there needs to be a cap or a reduction as an imperative means that a price has to be paid for that, and the major price I would see in the context of their proposal is the loss of seats in Quebec. And that of course may be a hard sell.

## [Traduction]

Je limiterai ce matin mes remarques aux quatre questions qui vous sont posées, la première sur l'opportunité de plafonner ou de réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes.

Si vous connaissez bien le rapport de la Commission royale sur cette question particulière, vous saurez que la Commission royale n'était peut-être pas aussi concernée que vous par l'opposition publique à toute augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes ou, à l'inverse, à toute réduction du nombre de sièges à la Chambre. Par contre, elle voulait que l'augmentation soit modérée, minime et qu'elle ne puisse être que la conséquence de l'observation et du respect des dispositions ou des principes constitutionnels fondamentaux.

Dans ce contexte, une nouvelle formule, celle proposée par la Commission royale ou celle que vous proposerez, devra respecter le principe constitutionnel fondamental de la représentation proportionnelle. Sur ce plan, la Commission royale n'avait pas le choix et vous n'avez pas non plus le choix. Il y a une petite marge de manoeuvre, mais elle est très limitée.

Cette marge de manoeuvre est compliquée par la deuxième disposition constitutionnelle, à savoir la règle du seuil sénatorial. C'est une contrainte sérieuse, non pas tant sur le plan du principe—à cet égard ce n'est pas l'Île-du-Prince-Édouard qui est le problème—que sur le plan des circonstances historiques qui font que la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont chacune deux sénateurs. Ce chiffre de dix limite sévèrement les possibilités de réduction du nombre de sièges à la Chambre tout en respectant le principe de la représentation proportionnelle. Une Chambre comptant 200 ou 250 sièges est donc inconcevable si vous devez respecter ces principes.

Bien entendu, cela signifie également dans la pratique, peut-être pas maintenant mais un jour, qu'il faudra envisager d'étendre cette disposition de dix sièges minimum au Manitoba et à la Saskatchewan. Tout plafonnement ou toute réduction du nombre de sièges entraîne donc automatiquement l'élimination de la clause dite des droits acquis dans la formule actuelle. Certaines provinces devront perdre des sièges.

D'après ce que j'ai pu comprendre, la différence essentielle entre la proposition de la Commission royale et la proposition qui vous a été faite hier par David Small du Parti progressiste-conservateur est que ce dernier est plus disposé à renoncer en partie au principe de la représentation proportionnelle, surtout en ce qui concerne les quatre plus grandes provinces. Il y est disposé pour assurer une réduction du nombre de sièges à la Chambre des communes. En vertu de cette proposition, le Québec se retrouverait perdant; l'Alberta ne gagnerait rien et les augmentations pour l'Ontario et la Colombie-Britannique seraient inférieures à ce qu'elles seraient autrement.

J'estime que la proposition des Conservateurs est raisonnable dans les circonstances. L'hypothèse de la nécessité impérative d'un plafonnement ou d'une réduction s'accompagne obligatoirement d'un prix à payer et le prix le plus important que je verrais dans le contexte de leur proposition est la perte de sièges pour le Québec. Et bien entendu, il est possible que cela ne soit pas facile à faire accepter.

[Text]

[Translation]

• 0945

They're proposing a loss of two seats in 1991, in 2001, and in 2011. Provinces that lose seats, as opposed to provinces that don't gain the share they think they ought to have, of course are much more likely to object.

Finally, since a question has been raised on the issue of a guarantee of 25% of the seats for Quebec, let me simply say two things in advance of the question. First, I think the Canadian public does support effective representation for smaller provinces. So there is a sense in which it will accept a floor. But secondly, it is also the case that Quebec is perceived, as it is, as a large province, and is not therefore considered to require that kind of treatment in terms of special provisions. It is the second-largest province and its influence in federal politics, as was pointed out yesterday, is considered more than adequate. Indeed, it is considered especially significant in the context of the operation of party caucuses, the House of Commons, and most particularly of course the federal prime ministership and cabinet.

Let me turn now to the second point, the selection of members of the electoral boundary commissions. The royal commission, along with others, considered the system we have had for the past 30 years to have worked well and to deserve to be continued. No one suggested to the Royal Commission on Electoral Reform that changes be made in this respect. Reverting back to having the House of Commons redraw electoral boundaries in my view would be regressive. Both Canadian history and the international experience make clear the process should be independent of partisan politics. The integrity of the electoral process demands that we use a non-partisan approach.

However it may well be that the independence of electoral boundary commissions and the perception of their independence could be strengthened. The Speaker of the House is, after all, an elected politician; and some of you have raised concerns about this very point.

It obviously would help if there were a more regularized or formalized system of consultations on the part of the Speaker. I do not suggest those should not be extended, either formally or informally. Beyond this, however there is the actual power of appointment. I would like to suggest to you the following recommendation to address the concerns the committee has raised. I would recommend that either the two members who are not a judge, or perhaps all three, if one is not to be a judge, be appointed by a two-thirds vote in the House of Commons. The royal commission recommended this approach for its proposed Canada Elections Commission in order to ensure its independence, and this principle of having the appointments be subject to a two-thirds vote in the House of Commons could be applied to electoral boundary commissions.

In my view, this would more than adequately address many of the concerns that were raised yesterday by the members of this committee and have been raised by other members of Parliament. Moreover, using such an approach to the

Le Québec perdrait deux sièges en 1991, en 2001 et en 2011. Les provinces qui perdent des sièges, par opposition aux provinces qui ne gagnent pas les sièges qu'elles estimaient leur revenir, bien entendu, sont beaucoup plus susceptibles de ne pas être d'accord.

Enfin, puisque la question de la garantie au Québec de 25 p. 100 des sièges est aussi posée, permettez-moi, avant toute chose, simplement de rappeler deux petits faits. Premièrement, je crois que la population canadienne est favorable à la représentation effective des plus petites provinces. Elle est donc, dans cette mesure, prête à accepter un seuil. Mais deuxièmement, elle perçoit le Québec comme une grande province, ce qui est une réalité, qui par conséquent, ne devrait pas bénéficier de ce genre de dispositions spéciales. C'est la deuxième plus grande province et comme il vous l'a été rappelé hier, son influence au niveau fédéral est plus qu'adéquate. Elle est même considérée comme tout particulièrement importante au niveau du fonctionnement des caucus de partis, de la Chambre des communes et encore plus particulièrement, bien entendu, au niveau de la nomination du premier ministre et des membres de son Cabinet.

Permettez-moi maintenant de passer à la seconde question, le mode de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Comme beaucoup d'autres, la Commission royale a considéré que le mode utilisé depuis 30 ans fonctionnait bien et méritait d'être maintenu. Personne n'a suggéré à la Commission royale sur la réforme électorale de changements à ce sujet. Reconfrir à la Chambre des communes le soin du redécoupage électoral serait à mon avis régressif. L'histoire canadienne et l'expérience internationale montrent clairement la nécessité de dissocier cette procédure de toute partisanerie. L'intégrité de la procédure électorale exige une approche non partisane.

Cependant, il est possible que l'indépendance des commissions et la perception de leur indépendance puissent être renforcées. Le président de la Chambre est après tout un politicien élu; et certains d'entre vous ont émis des réserves à ce sujet.

Il est évident que si le Président optait pour un système plus régularisé ou plus formel de consultation, cela dissiperait certains doutes. Ces consultations devraient être élargies, officiellement ou officieusement. Au-delà, il reste quand même ce pouvoir de nomination. J'aimerais vous proposer la recommandation suivante pour dissiper certaines de vos craintes. Je recommanderais que les deux membres qui ne sont pas juges, voire peut-être les trois, si l'un d'entre eux ne doit pas être juge, soient nommés par un vote à la majorité des deux tiers à la Chambre des communes. La Commission royale avait recommandé cette méthode dans sa proposition de commission canadienne des élections afin de garantir son indépendance, et ce principe d'assujettissement des nominations à un vote aux deux tiers à la Chambre des communes pourrait être appliqué aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

À mon avis, cela devrait plus qu'adéquatement dissiper nombre des réserves émises hier par les membres de votre comité et émises par d'autres députés. De plus, une telle méthode de nomination obligeraient le Président à de larges

## [Texte]

appointment would force the Speaker to consult widely. The speaker would not want to have any nominations turned down, obviously. Among those to be consulted should be party leaders, this committee, the Chief Electoral Officer.

I would also recommend, given the widespread use of political scientists on these committees—and I will come back and speak to that matter later in discussing the question of experience and jurisprudence—the Canadian Political Science Association be consulted. This would be comparable to the practice, for instance, of consulting bar societies on judicial appointments. The Canadian Political Science Association has a long tradition of association with the House of Commons through our highly regard parliamentary internship program. It also, as I mentioned, connects to the questions about experience in developing the “jurisprudence” about the process in drawing electoral boundaries. I will come back to that in a moment.

But it should also be noted here that those who serve on electoral boundary commissions should be knowledgeable about the law, should be knowledgeable about the jurisprudence as it applies to this particular law, and of course in addition should know something about the province to which the law is to be applied.

On your third question, the rules, powers, and methods that are used by electoral boundary commissions, let me make a number of points here. The first is the most straightforward issue, and that is in regard to the independence of the electoral boundary commissions respecting administrative matters broadly defined: the issues that the former CEO Jean-Marc Hamel addressed yesterday—such matters as financial administration, staffing, accommodations, budgets, contracts for advertising, all of these sorts of things.

## [Traduction]

consultations. Il est évident qu'il n'aimerait pas que ses candidats soient rejettés. Parmi les consultés, il devrait y avoir les chefs de parti, ce comité, le directeur général des élections.

Je recommanderais également, étant donné le recours généralisé à des politologues dans ces comités—and j'y reviendrais tout à l'heure lorsque j'aborderai les questions de l'expérience et de jurisprudence—that l'Association canadienne de science politique soit consultée. Ce serait comparable à la pratique, par exemple, de consulter les associations du Barreau sur les nominations judiciaires. L'Association canadienne de science politique a une longue tradition d'association avec la Chambre des communes par l'intermédiaire de notre programme très respecté d'internat parlementaire. Comme je l'ai dit, c'est également lié aux questions d'expérience nécessaire pour constituer le fond de jurisprudence en matière de découpage électoral. J'y reviendrai dans un moment.

Il serait également bon de rappeler la nécessité pour ces commissaires de bien connaître la loi, de bien connaître la jurisprudence qui s'applique à cette loi particulière et bien entendu de bien connaître la province concernée.

En ce qui concerne votre troisième question sur les règles, les pouvoirs et les méthodes de procédure régissant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, permettez-moi de vous rappeler un certain nombre de choses. La première est la plus directe et concerne l'indépendance des commissions de délimitation des circonscriptions électorales par rapport aux questions administratives au sens le plus large: les questions dont vous a parlé hier l'ancien directeur général des élections, M. Jean-Marc Hamel, comme l'administration financière, la dotation en personnel, les locaux, les budgets, les contrats de publicité, tous ces genres de choses, par exemple.

• 0950

I would suggest to you quite strongly that electoral boundary commissions do not need this independent authority in order to carry out their work. All of these matters should be in the law and subject to the regulations of the Chief Electoral Officer. In certain cases the Chief Electoral Officer might want to delegate those powers, but those powers should rest with the Office of the Chief Electoral Officer.

It's not just a matter of reining it in for consistency. I would suggest to you that it's also a matter of good public management that there be a clear focus of accountability in these regards. This is actually a Canadian tradition. Many regulatory bodies, independent decision-making bodies, which are separate from the government for certain purposes or operate at arm's length, do not have separate administrative powers in those particular respects, so there is a tradition to draw upon here. Most importantly, of course, it will have no effect on the independence of the commission in making decisions about boundaries. So that I think is just a matter of doing it and then putting it in the law and clearing that up.

Secondly, with respect to the concerns that have been raised about the principles and priorities in redrawing boundaries, this of course is a bit more complicated but is not necessarily as confusing as is sometimes suggested. Let me take you through a

J'estime que ces commissions n'ont absolument pas besoin de ces pouvoirs indépendants pour faire leur travail. Toutes ces questions devraient être régies par la loi et assujetties au règlement du directeur général des élections. Il est possible que dans certains cas, le directeur général des élections veuille déléguer ces pouvoirs, mais ces pouvoirs devraient être uniquement détenus par le Bureau du directeur général des élections.

Ce n'est pas simplement pour des raisons de constance. C'est également pour des raisons de bonne gestion. Il faut que les responsabilités soient claires. Cela correspond d'ailleurs à une tradition canadienne. Nombre d'organismes de réglementation, d'instances décisionnaires indépendantes, qui sont séparés du gouvernement pour remplir certaines fonctions ou qui fonctionnent de manière autonome n'ont pas de pouvoirs administratifs distincts dans ces domaines particuliers; il y a donc une tradition qui existe. Ce qui est encore plus important, bien entendu, c'est que cela n'aura aucun effet sur l'indépendance de la commission au niveau de ces décisions de découpage électoral. La question peut être réglée législativement.

Deuxièmement, en ce qui concerne les principes et les priorités à respecter en matière de redécoupage électoral, il est bien entendu que c'est un peu plus compliqué, mais ce n'est pas nécessairement aussi complexe qu'on semble parfois le suggérer.

## [Text]

number of points. The first is that there is of course the law itself. The electoral boundary commissions are required to draw boundaries as close as reasonably possible—that's the language of the law—to the provincial quotient. On this point the charter applies. In addition to that we do in fact have jurisprudence on the matter, judicial interpretation. It's not a wealth of judicial interpretation but I would suggest to you that on the most critical points the jurisprudence is clear. This much I think has to be now clearly established and that is, the relative parity of voting power is the primary requirement in drawing electoral boundaries. That issue, I would suggest to you, is settled. It is not open to debate.

Canadian voters, of course, must be organized in constituencies in such a way that they have a relative parity in influencing the election of their MPs directly and in indirectly influencing the formation of government, and I'd suggest to you the law can't be changed in this regard. It's embedded in our constitutional principles as interpreted by the courts.

Secondly, the courts are also equally clear that any deviations from the quotient must be justified by an electoral boundary commission in reference to effective representation. Justice McLachlin in the Carter decision is very emphatic on this. The first condition of effective representation is relative parity of voting power and any deviations, 1% all the way up to 25%, must in fact be justified. In short, the deviation is a limit, it's not a licence to electoral boundary commissions.

Now, I think also the point that must be made is that electoral boundary commissions can give justifications for their deviations, and I will cite to you the example of the Nova Scotia Electoral Boundary Commission, which has just submitted its report. We did this in the context of explaining why we had drawn the boundaries in the first instance as we had done, the proposed maps, and then when we made our revisions to that based on the public hearings we also gave justifications for what we had done. So it's not a matter where we have to think about whether or not this could be done; this can be done, it has been done. In that sense I think it's important that this committee consider putting that, as the royal commission recommended, in the law—that it's not an option for electoral boundary commissions. They have to justify any deviations.

The third point that has to be considered here is that deviations from the quotient must be to achieve more effective representation than would otherwise be realized if no deviation were permitted. The practical concern facing you is how do you promote that in the law and do it in ways that are practical and prudent.

I would suggest to you, and I'll come back to speak to each of these issues in a moment, that at least three things are required. First you have to reduce the deviation limit from 25%. Secondly, you have to get rid of the extraordinary circumstances clause, and third, you have to redraw boundaries more frequently as required. All three, I suggest to you, will tighten up the system, and many of you have spoken about the need to tighten up the system because you want to reduce the disruptions to voters, to parties, and to MPs.

## [Translation]

Permettez-moi de vous rappeler un certain nombre de points. Premièrement, bien entendu, il y a la loi elle-même. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales sont requises de découper les circonscriptions en respectant au plus près, dans la mesure du raisonnable—c'est ce que dit la loi—le quotient provincial. La Charte est d'ailleurs là pour y veiller. De plus, il existe à ce sujet une jurisprudence, une interprétation judiciaire. Elle n'est pas très importante, mais sur les points les plus critiques, d'après moi, elle est très claire. Il fallait clairement établir que la parité relative des voix est la condition prioritaire à respecter en matière de découpage. J'estime que la question est réglée. Le débat est clos.

Bien entendu, les électeurs canadiens doivent être organisés dans leurs circonscriptions de telle manière qu'ils bénéficient d'une parité relative pour influer directement sur l'élection de leurs députés et indirectement sur la formation du gouvernement, et je prétends qu'il est impossible de changer la loi sur ce sujet. C'est enraciné dans nos principes constitutionnels selon leur interprétation par nos tribunaux.

Deuxièmement, les tribunaux ont également tout aussi clairement indiqué que tout écart du quotient doit être justifié au nom de la représentation effective par une commission de délimitation des circonscriptions électorales. Dans l'arrêt Carter, la juge McLachlin n'a laissé aucun doute. La première condition de représentation effective est la parité électorale relative et tout écart, de 1 p. 100 jusqu'à 25 p. 100, doit être justifié. En bref, l'écart, la variation, est une contrainte et non pas une licence accordée aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Je crois également qu'il faudrait ajouter que les commissions peuvent justifier ces écarts ou ces variations, et je vous citerais l'exemple de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de Nouvelle-Écosse qui vient tout juste de remettre son rapport. Nous avons commencé par expliquer les raisons du nouveau découpage que nous proposions puis nous l'avons révisé sur la base des témoignages des audiences publiques et nous avons également justifié la carte définitive. Il ne s'agissait donc pas de nous demander si nous pouvions ou si nous ne pouvions pas le faire, nous pouvions le faire et nous l'avons fait. Je crois que dans cette mesure, il serait important que votre comité, comme la Commission royale l'a recommandé, propose d'inscrire dans la loi que ce n'est pas une option, que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales doivent justifier toute variation.

Troisièmement, il faut que ces variations aient pour seul but une représentation plus effective. Le problème pratique pour vous c'est comment le traduire dans la loi d'une manière pratique et prudente.

D'après moi, et j'y reviendrai tout à l'heure, trois choses au moins sont nécessaires. Premièrement, la limite de 25 p. 100 doit être abaissée. Deuxièmement, il faut vous débarrasser de la disposition des circonstances extraordinaires et, troisièmement, il faut que ces redécoupages soient plus fréquents en fonction des besoins. D'après moi, le système ne pourra qu'en sortir renforcé et beaucoup d'entre vous ont parlé de la nécessité de renforcer le système pour éviter au maximum les problèmes que cela pose aux électeurs, aux partis et aux députés.

[Texte]

[Traduction]

• 0955

Each of those I think is a legitimate objective of changing the electoral law. At the same time, however, it is imperative to recognize that you can't have it both ways. If you want to have a tight system to avoid disruption, then you can't keep it lose. You can't keep a much too generous deviation limit. You can't have a hole you can run trucks through, such as the extraordinary circumstances clause, and you can't do it every ten years.

The major problems you are confronting, I would suggest to you, at this very moment are because we have that too generous deviation limit, you have the extraordinary clause, and you only do redistribution every ten years. If you stay with that, we will continue to have precisely the problems you are now trying to resolve.

The fourth point, following from that, is the question of community of interest. This is where judgment must be applied based on public and MP input. This is why we have electoral boundary commissions in the first place, and this is why we have public hearings. If community of interest could be decided in the context of a formula, we could leave the redrawing of boundaries to technicians. That is not the case, so judgment must be exercised.

I would suggest to you that you can't prioritize what you mean by community of interest in the law. As David Small pointed out yesterday, it is a matter that has to be dealt with on a case-by-case basis in terms of effective representation.

I should also note that in the Carter decision Justice McLachlin was very explicit on dealing with matters of history. History is not in itself a justification for deviation from the quotient. It may be based on sound community of interest principles and therefore constitute a justification, but simply because it is an existing boundary is not in itself a justification. I would emphasize again on that point that there is jurisprudence on these matters.

In that case the issue that arises out of your concerns is that if it is not possible to prioritize what we precisely mean by community of interest in the context of the law, can something else be done to address what are legitimate concerns you have raised? I would suggest that the separation of the question of principles as they apply to community of interest as opposed to what some members referred to yesterday as "processor procedures" can in fact be made.

Let me give you an example of what we did in Nova Scotia in this last round, which I think addresses the concerns you have. When we prepared our map we outlined for the citizens of Nova Scotia, in our report, what the law was, what the jurisprudence on the law was, what that meant had to be done, and what it meant couldn't be done. Then we applied to the existing constituencies the numbers we had received from the Chief Electoral Officer, pointing out the variations from the

Chacun constitue donc une raison légitime de modifier la Loi électorale. En même temps, bien sûr, vous ne pouvez pas vouloir jouer sur les deux tableaux. Si vous voulez avoir un système rigide, et éviter les trop grandes ruptures, vous ne pouvez pas vous donner des marges de manœuvre immenses. Notamment en ce qui concerne l'écart, qui ne pourra plus être aussi généreux. Plus d'écart au travers duquel vous puissiez faire passer un train entier, comme la clause relative aux circonstances extraordinaires par exemple, et il ne s'agira plus non plus de redécoupage simplement décennal.

Les problèmes auxquels vous devez faire face, à mon avis, en ce moment, viennent précisément de ce que l'écart autorisé est trop généreux, qu'il y a par ailleurs la clause des circonstances extraordinaires, et que le redécoupage n'a lieu que tous les dix ans. Si vous vous y tenez, vous continuerez à avoir exactement les problèmes que vous essayez de résoudre maintenant.

Le quatrième point, suite à ce que je viens de dire, concerne la notion de communauté d'intérêt. C'est là qu'il faudra faire preuve de jugement, en tenant compte des témoignages de la population et des députés. Voilà précisément pourquoi nous avons des commissions de révision de ces limites de circonscriptions électorales, et voilà pourquoi nous organisons des audiences. Si la notion de communauté d'intérêt pouvait être décidée sur la foi d'une formule toute faite, nous pourrions confier le redécoupage à des techniciens. Ça n'est pas le cas, et il faut faire preuve de jugement.

Je dirais que vous ne pouvez pas établir dans la loi une liste de facteurs prioritaires définissant la communauté d'intérêt. Comme David Small l'a fait remarquer hier, il faut traiter cela au cas par cas, en ne perdant pas de vue la notion de représentation effective.

Dans la décision Carter, M<sup>me</sup> McLachlin, le juge, a été très explicite pour ce qui est de l'argument de l'histoire. L'histoire n'est pas en elle-même une justification à l'écart, par rapport au quotient. On peut effectivement avoir une véritable communauté d'intérêt à défendre, et pouvoir fournir une véritable justification à la décision, mais le seul fait que la limite existe déjà n'est pas en elle-même une justification à la décision prise. Je rappellerai que là-dessus il y a des cas qui font jurisprudence.

Je dirai donc que s'il n'est pas possible d'énumérer dans l'ordre de priorité une liste d'éléments définissant la notion de communauté d'intérêt, et cela dans la loi, nous devons nous demander ce que nous pouvons faire d'autre pour répondre à cette question très légitime. Je pense à ce sujet qu'il faut pouvoir distinguer entre le principe, appliqué à la notion de communauté d'intérêt, et ce que certains membres du comité ont défini hier comme étant «les méthodes et les moyens».

Je vais vous donner un exemple de ce que nous avons fait en Nouvelle-Écosse à la dernière refonte de la carte électorale, car je crois que cela répondra à vos questions. Lorsque nous avons refait la carte, nous avons expliqué aux citoyens de la Nouvelle-Écosse, dans notre rapport, la situation sur le plan du droit, l'état de la jurisprudence, et ce que cela signifiait en termes d'obligations d'un côté, et d'impossibilités de l'autre. Nous avons ensuite appliqué aux circonscriptions les chiffres que

## [Text]

quotient that existed, the changes that had occurred over time, and then we made a proposal as to how we were to proceed.

We took what we thought were some natural community of interest dividing lines, namely the counties in Nova Scotia, and we showed what the electoral quotient was as applied to each of those counties. Then, because of the way in which they grouped themselves, we showed it in terms of groups. We then went on to justify the changes we were making on the basis of that plan.

I think what is interesting about what we did is that it points out that, number one, you can proceed in that way, but it also points out, and I gather we could have actually done this under the law, we could have published the first part of that report before we got to our actual maps or our proposed maps, and invited submissions. In other words, we could have had input from the public and from MPs prior to going to formal public hearings on a proposed map.

I would suggest to you that you might seriously want to consider putting in law that a commission outline the way in which it tends to proceed. Let me relate that to what I think is the major defect in the present system as it actually operates on the ground. The major defect is that members of the public and MPs come to electoral boundary commissions and discuss only their own constituency. They do understand, at least in many cases, that the commission is trying to draw a map and it has to have an entire system, and therefore if you are going to have one constituency, for example, under-represented, another has to be over-represented.

The issue is that if a commission proceeded with a plan for the entire province, then it might be able to force interveners, including members of Parliament, to speak to the whole map of the province, either in terms of very general principles or in terms of very specific cases. I think that would encourage whole maps to come from members of the public and members of political parties in particular.

Perhaps I should mention here that one of the major failings in the current system is the degree to which political parties do not address these matters on a province-by-province basis. The tasks are not terribly complicated. The information technology to do these tasks is of course much more handsome than it once was, and parties should be encouraged to make presentations that speak to their entire province. As I mentioned, I think this step actually could be put into the law.

There is one other issue that I will raise here for your consideration. It is not a recommendation on my part, but it relates to the considerable problems of doing the provinces of Quebec and Ontario. You ought to give some consideration to

## [Translation]

nous avions reçus du directeur général des élections, en indiquant très clairement les écarts existants, les évolutions qui avaient pu se produire entre temps, et nous avons ensuite proposé une méthode et une façon de procéder.

Nous avons donc repris ce que nous considérions être un certain nombre de délimitations correspondant à des communautés d'intérêt assez naturelles, comme les comtés en Nouvelle-Écosse, et nous avons montré ce que le quotient électoral donnait une fois appliqué à chacun de ces comtés. Ensuite, et en raison de la façon dont les comtés se retrouvaient groupés, nous avons opéré à partir de ces groupes. C'est à partir de là que nous avons pu justifier les modifications apportées à la carte électorale.

Ce qui est intéressant dans tout cela c'est que d'une part l'on peut constater qu'il est possible de procéder de cette façon, mais d'un autre côté, et je pense que cela aurait été autorisé par la loi, c'est que nous aurions pu publier la première partie de ce rapport avant de présenter les cartes finales, les cartes proposées par la commission, avant d'inviter les témoins à comparaître. Bref, nous aurions pu tout de suite écouter les témoignages de la population et des députés, avant de discuter officiellement et publiquement de notre proposition de redécoupage.

Voilà pourquoi vous pourriez, à mon avis, tout à fait sérieusement envisager d'inscrire dans la loi une obligation pour la commission de faire connaître avant coup ses «méthodes et moyens» et la façon dont elle a l'intention de procéder. Je vois maintenant le rapport avec ce qui me paraît être une des faiblesses du système actuel concrètement sur le terrain. Cette faiblesse essentielle tient au fait que la population et les députés se présentent devant les commissions de révision, pour ne parler que de leur propre circonscription. Ce qu'ils comprennent, dans la plupart des cas, c'est que la commission va essayer de présenter une nouvelle carte électorale, et que pour cela il faut penser globalement, de façon systématique, en sachant bien qu'à une circonscription sous-représentée correspond forcément une autre circonscription elle surreprésentée.

## ● 1000

Si donc la commission avait d'ores et déjà un plan en tête pour l'ensemble de la province, elle pourrait forcer les témoins, y compris les députés, à discuter de l'ensemble de la carte provinciale, en considérant d'une part les principes généraux, et ensuite les cas particuliers et les détails. Je pense que cela encouragerait la population, et les affiliés des partis politiques notamment, à présenter et discuter des projets de cartes pour toute la province.

Je dirais encore qu'un des échecs essentiels du système actuel tient au fait que les partis politiques ne discutent pas de ces questions sur une base provinciale globale. Pourtant, ça n'est pas si compliqué que cela. Les techniques de l'information ont beaucoup progressé par rapport au passé, et les partis devraient être encouragés à se prononcer sur la carte de la province dans sa totalité. Comme je l'ai dit, vous pourriez même demander à ce que ce soit inscrit dans la loi.

Je vais maintenant passer à une autre question, que je vais soumettre à votre réflexion. Il ne s'agit pas d'une recommandation de ma part, mais je vais vous parler du problème considérable que constituent les cas des provinces du

## [Texte]

either larger commissions for those two provinces or some method whereby there could be a division of labour based on the larger regions in each of those provinces, so that, in addition to the general principles that need to be applied to drawing the map, there could be a greater degree of sophistication in understanding local circumstances. A three-person commission in Quebec and Ontario in all likelihood will be unable to be staffed by persons who have a solid understanding of the particular characteristics of their entire provinces.

The fourth matter is the question of the role of the public and MPs in the process, and I have already discussed this by way of a consideration of the procedures that might be used. Therefore let me make just two points in this regard. The first is that there is a need for a second round of hearings. The royal commission recommended that there should be a second round of public hearings, if necessary, based on a threshold. That was our way of dealing with the matter someone raised yesterday of there being a safety valve in the system.

Secondly, MPs should participate along with citizens in the public hearing process. As I mentioned, it is a major failing of the parties in this regard that they have not coordinated their efforts to address questions of maps. In my experience—and this might be different in other provinces—MPs come and speak to their particular constituency and that does not lead to providing the electoral commissions with the kind of input they require in order to deal with an entire province.

Finally, there are points that I have raised but want to discuss in more detail for just a moment. The first is the question of the deviations. I have mentioned that permissible deviations from the quotient should be lowered. Both the Canadian and the Australian experiences demonstrate quite clearly that community of interest can be represented with a much lower permissible deviation from the quotient.

Secondly, if you want less disruption in the maps of the various provinces, then it is necessary to go to a lower deviation.

Thirdly, again to emphasize a point made by David Small yesterday—and presumably it will be made again by Alan Stewart today—community of interest ought not to be seen as being in conflict with voter equality or relative parity of voting power. Community of interest arises because we draw maps on a geographical basis. There are other ways of achieving some of these things: we could have single-member constituencies for entire provinces and therefore have multi-member constituencies in that regard. Other political systems deal with that differently. If we are going to have single-member constituencies, then we are going to have some of the irreconcilable problems that are associated with fitting all communities of interests in with the same priority.

## [Traduction]

Québec et de l'Ontario. Voilà des provinces qui peuvent être divisées en sous-ensembles régionaux de taille très importante, et pour cela il faudrait envisager de disposer de commissions également plus importantes, ou d'une méthode qui permette une division du travail, permettant à son tour d'avoir une compréhension plus fine des conditions locales, dans l'application des principes généraux au redécoupage. Une commission de trois personnes pour le Québec et l'Ontario c'est insuffisant si l'on veut vraiment avoir des gens qui comprennent les cas particuliers dans l'ensemble de la province.

Quatrième question, celle du rôle de la population et des députés dans le processus, et j'en ai déjà parlé lorsque j'ai abordé la question des méthodes et moyens. Je vais donc simplement dire deux choses à ce sujet. La première, c'est qu'il faudrait un deuxième tour d'audiences. La Commission royale avait recommandé ce deuxième tour, lorsque cela était nécessaire, et en fonction d'un seuil. C'est la façon dont nous voulions répondre aux préoccupations évoquées par certains hier, quand on a parlé d'une soupe de sécurité.

Deuxièmement, les députés devraient participer en même temps que les citoyens au processus d'audiences publiques. J'ai déjà dit que c'était un des échecs essentiels des partis à cet égard, à savoir qu'ils n'ont pas su coordonner leurs efforts pour faire porter la discussion sur l'ensemble des cartes. Selon mon expérience—cela a pu se passer différemment dans d'autres provinces—les députés viennent parler de leur propre circonscription, ce qui ne donne pas aux commissions l'information et l'assistance dont elles auraient besoin pour réfléchir à l'ensemble de la province.

Enfin, un certain nombre de points que j'ai déjà abordés, mais sur lesquels j'aimerais revenir un peu plus en détail quelques instants. La première concerne la question des écarts. Je pense que l'écart permis devrait être réduit. L'expérience canadienne, mais également australienne, prouve de façon très claire que la notion de communauté d'intérêt peut être largement prise en compte même si l'écart autorisé est plus faible.

Deuxièmement, si vous voulez éviter les trop grands bouleversements dans la refonte des cartes provinciales, il faut vous imposer un écart réduit.

Troisièmement, et pour revenir encore à ce qu'a dit David Small hier—and je suppose que Alan Stewart vous en reparlera aujourd'hui—the notion de communauté d'intérêt ne doit pas être un obstacle à l'application du principe de la parité électorale, ou de l'équité en matière de pouvoir électoral. La notion de communauté d'intérêt se pose parce que nous tracons des cartes en tenant compte de la réalité géographique. Mais il y aurait d'autres moyens de parvenir à nos fins: on pourrait imaginer des provinces où les circonscriptions n'ont qu'un seul député, et dans d'autres cas, on pourrait aussi envisager des circonscriptions à plusieurs députés. On voit d'autres régimes politiques régler ce problème par d'autres voies. Si nous nous limitons à des circonscriptions à un député, nous aurons forcément un certain nombre de problèmes et de contradictions à régler découlant de ce que toutes les communautés d'intérêt devront être définies en fonction du même critère.

## [Text]

On the extraordinary circumstances provision, which I have suggested must be eliminated, let me make just three points. First, if you read our report, you will see that the actual experience in using extraordinary circumstances is not necessarily related to the largest constituencies in this country. You have to, I think, go down to the fifth to find one that is among the largest. So it is being used for purposes other than these very significant large constituencies in this country.

## [Translation]

Pour ce qui est de la dérogation de la disposition concernant les circonstances extraordinaires, dont je souhaiterais la disparition, j'aurais trois choses à dire. D'abord, si vous lisez notre rapport, vous verrez que ça n'est pas forcément pour les plus grandes circonscriptions que l'on a eu recours à cette disposition. La première que vous trouverez dans la liste, par ordre d'importance, ça ne sera que la cinquième. On voit donc que cette disposition est utilisée pour bien d'autres fins, et que ça ne coïncide pas toujours avec la formation de ces immenses circonscriptions.

• 1005

Secondly, both the Australian and the U.S. experience demonstrate that quite conclusively, given that there is no major opposition to their very large constituencies. They have constituencies much larger than Canada's in geographic size—their largest constituencies, that is.

Thirdly, and a point that has been addressed but perhaps not sufficiently joined, community of interest is not just geographic. There are very distinct communities of interest located in very small portions of urban constituencies, for example. One does not have to live on an isolated island to have a community of interest that is a very distinct one.

Finally, on the question of doing the redistributing or the redrawing of boundaries more frequently, experience elsewhere—and I must emphasize that the royal commission in all its undertakings sought to find things that actually worked in other political systems, as opposed to just theoretical arguments in favour of them—you get less disruption. The best experience of this is in Australia, which in so many ways is very comparable to Canada.

It is also the case, however, that if you do not do certain things you are perhaps asking for trouble. Jean-Marc Hamel yesterday suggested a note of caution about doing redistribution work more frequently. I would suggest to you that if you do it the right way, you can do it and achieve the purposes you want. However, this will require that you lower the deviation and eliminate the extraordinary clauses I have mentioned. Those are two of the main reasons why we have the major disruptions.

Secondly, electoral boundary commissions have to justify their deviations from the quotient. That will require them to pay much more careful attention to using the deviation as a limit rather than a licence.

Thirdly, the redrawing of boundaries should only be done where it is necessary, so some provinces would not have to be touched at all, for example. There should be a threshold in the law, as the royal commission has recommended.

Finally, it is necessary to do it on the basis of electors. Yesterday there was a discussion on the use of electors. The royal commission addressed that issue. There are a number of matters in which using electors would be advantageous. But the primary reason why the royal commission suggested going to electors was simply the very practical reason that if you use electoral lists, you can do it more frequently. You cannot use mid-term Statistics Canada data to do redistricting. It is simply not precise enough.

Deuxièmement, l'expérience australienne et américaine est très probante à cet égard; on ne s'oppose pas dans ces pays à l'idée d'une circonscription extrêmement étendue. On y trouve des circonscriptions beaucoup plus étendues que celles du Canada—je parle des plus grandes.

Troisièmement, et on en a déjà parlé, mais peut-être pas suffisamment, la communauté d'intérêt ne se définit pas uniquement de façon géographique. Il y a, et cela concerne parfois une partie infime d'une circonscription urbaine, d'autres types de communauté d'intérêt. Il n'y a pas que l'exemple de l'île isolée de tout pour définir une communauté d'intérêt.

Pour finir, passons à la question d'un redécoupage plus fréquent. Je dois dire que la Commission royale a cherché à trouver des exemples concrets, dans d'autres pays, prouvant que cela pouvait être préférable au lieu de se contenter d'arguments purement théoriques. Mais effectivement le bouleversement sera moins radical. Le meilleur exemple est celui de l'Australie, pays qui par ailleurs est tout à fait comparable au Canada.

Mais là encore, évidemment, il y a un certain nombre de précautions à prendre pour éviter les déconvenues. Jean-Marc Hamel hier vous a mis en garde contre une plus grande fréquence de ces redistributions. Je dirais que si vous savez vous y prendre, vous pourrez parvenir à vos fins. Il faudrait évidemment réduire l'écart, vous débarrasser de la clause des circonstances extraordinaires, comme je l'ai déjà indiqué, deux choses qui expliquent que nous ayons à chaque fois le sentiment que c'est un véritable tremblement de terre.

Deuxièmement, les commissions devront justifier leurs écarts. Il faudra donc qu'elles soient plus prudentes et plus réfléchies dans l'utilisation de cette tolérance qui doit être vue plutôt comme une limite.

Troisièmement, le redécoupage des circonscriptions doit obéir à une nécessité; dans certaines provinces il n'y aurait dans certains cas rien à refaire. Comme la Commission royale l'a recommandé, il faudrait fixer un repère ou seuil dans la loi.

Enfin, ce redécoupage doit se faire en fonction des listes d'électeurs. On en a déjà parlé hier. La Commission royale s'est également penchée sur cette question. Je pense qu'il y a un certain nombre d'avantages à utiliser les listes d'électeurs. Mais la raison essentielle, d'après la Commission royale, est une raison tout à fait pratique, à savoir que les listes électorales vous permettent un redécoupage plus fréquent. Pour ce travail, vous ne pouvez pas vous fonder sur les statistiques intermédiaires fournies par Statistique Canada. Elles ne sont pas suffisamment précises.

## [Texte]

So using electors is not a matter of democratic theory. The primary reason for using electors to redraw boundaries is that it is the best population count. In a number of important respects, if you want to deal with practical matters, that is precisely what an election list is.

Given changes that have been made in election lists, it is important to recall that election lists may be becoming more accurate than Statistics Canada data. There are a number of reasons why. First, it is not the same invasion of privacy. Second, people have an interest in being on the list. Third, the parties have an interest in getting people on the list. MPs have an interest in getting people on the list.

Fourth, the quality control may be better because of the use of two enumerators, in many cases. One hears today more horror stories about the collection of census data than one hears about the presentation of electoral lists. In any event, all those lists are deficient in certain respects, and they all tend to be deficient in the same places. So as a proxy for a population count, election lists are just as good as census data. If you want to do redistricting more often, it is necessary to use the most current, complete, and accurate list, and that would be an election list.

**The Chairman:** Thank you very much for that explanation.

In getting rid of special circumstances in commissions, would you, for example, get rid of Labrador as a separate electoral district?

**Prof. Aucoin:** If you look at the international experience, there are clearly cases where constituencies much larger than Labrador can be effectively represented. But if in the wisdom of the committee there is a desire to preserve one, two, three, four of those constituencies, then I think those constituencies should be identified in the law.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Hermanson.**

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Thank you, Professor Aucoin. Your presentation was certainly interesting and very appropriate, because you addressed a number of questions that were brought up yesterday and you gave us a lot of fodder for consideration. I was particularly interested in your opening remarks.

You are currently sitting on the Nova Scotia commission. Am I correct in that understanding?

## [Traduction]

Se baser sur les listes électORALES ça n'est donc pas simplement une question de théorie de la démOCRATIE. La raison essentielle c'est que c'est le meilleur déCOMpte de la population. À toutes fins utiles, et à bien des égards, c'est exactement ce à quoi peut servir une liste électORALE.

Étant donné la façon dont la constitution de ces listes électORALES a évolué, il est important de bien savoir qu'elles sont de plus en plus un outil plus précis que les chiffres de Statistique Canada. À cela, un certain nombre de raisONS. D'abord, ça n'est pas perçu comme une intrusion dans la vie privée. Deuxièmement, les citoyens ont intérêt à être inscrits sur la liste. Troisièmement, les partis eux-mêmes ont intérêt à ce que les citoyens s'inscrivent. Les députés veulent aussi que les électeurs soient inscrits.

Quatrièmement, le contrôle de la qualité est supérieur grâce à la présence de, dans bien des cas, deux recenseurs. Et d'ailleurs on entend beaucoup plus d'histoires à vous faire dresser les cheveux concernant le recensement que la façon dont les listes électORALES sont dressées. En tout cas, tous ces décomptes ont leurs faiblesses, et en général pour les mêmes raisONS. Donc, comme approximation, pour chiffre de la population, les listes électORALES sont tout aussi bonnes que les chiffres du recensement. Si vous voulez un redécoupage plus fréquent, utilisez ce qui est le plus à jour, le plus complet et le plus précis, et ce serait précisément la liste électORALE.

**Le président:** Merci beaucoup pour vos explications.

Si vous vous débarrassez de la clause sur les circonstances extraordinaireS, est-ce que cela signifie que vous vous débarrassez également du Labrador comme district électoral distinct?

**M. Aucoin:** Si vous regardez ce qui se passe dans d'autres pays, vous verrez très clairement que dans certains cas des circonscriptions encore plus étendues que le Labrador peuvent être représentées comme il convient. Et si le comité conclut qu'il est souhaitable de préserver une, deux, trois, ou quatre de ces circonscriptions particulières, elles pourraient être indiquées dans la loi.

**Le président:** Je vois.

**Monsieur Hermanson.**

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Je remercie le professeur Aucoin. Voilà un exposé intéressant, tout à fait bienvenu, étant donné le nombre de questions que vous avez reprises qui avaient déjà été discutées hier, tout cela va nous donner du grain à moudre. J'ai été très intéressé par vos remarques liminaires.

Vous faites partie de la commission de la Nouvelle-Écosse. Ai-je bien compris?

• 1010

We're sitting around this table because there were so many complaints about what happened in the current redistribution process. Yet everyone—including politicians, political science people, Elections Canada, the list is almost endless—says that we probably have one of the best systems in the western world, in the democratic world, for boundary readjustment. It is fairly arm's-length. From what we've been able to determine, it is basically unparalleled.

Si nous sommes ici, c'est en raison de toutes ces plaintes consécutives à la redistribution en cours. Pourtant, tout le monde—y compris les hommes politiques, les politologues, Élections Canada, la liste est très longue—est prêt à reconnaître que notre système est l'un des meilleurs du monde occidental, du monde démocratique, pour ce qui est de ce redécoupage électoral. On peut dire que c'est relativement impartial. Et d'après les conclusions, il n'a pour ainsi dire pas son égal.

## [Text]

I would like to know, from your perspective of sitting on the commission, what went wrong? Why are there so many complaints? Why is it a complaint that in Newfoundland, with almost no population change and with almost no population shift within the existing ridings, the boundaries were totally redrawn?

If I remember correctly, I heard some complaints about the way in which the boundaries were drawn in Nova Scotia. Was this just a strange quirk of chance, or was it because we have 200 new MPs who are perhaps feeling a little bit uncertain about how this will affect them come the next election?

From your perspective, sitting on the commission, what is the cause for all the criticism that has been levelled, basically right across the country?

**Prof. Aucoin:** You've identified a number of the factors. The Canadian system is among the very best. There are aspects of the Australian system that I think are better in that regard. But simply having one of the best is not necessarily having as good a system as you could have.

There are defects in our law, as I've identified this morning, and defects in the procedures we use. Those are defects that can be corrected and improved upon on the basis of experience, so that, to the degree there is a respect for the way in which we proceed to redraw boundaries, substantial changes are required.

There is an unfortunate congruence in terms of the actual timing of this process this time around and the election of a new House—and not just an election of a new House but one with a very considerable number of MPs who had previously not been members of Parliament, a point that arises in Canada with great frequency. No other political system among the major industrial democracies has the turnover that the Canadian House of Commons has, for example. So we're accustomed to this in some ways, but this was even more the case this time around.

The congruence of having new MPs upset with boundaries and the defects in the law gave rise to these concerns. There are perhaps other factors of a political nature that one might want to factor into that, but I will not comment on them.

The Nova Scotia case, though, is interesting in this respect. It's hard to know whether we had as few public interventions as we had because of the uncertainty about the process or because people were happy with the maps. For example, the editorials in the press in Nova Scotia were very positive about what we had done. The fact that we proceeded as I outlined, with a discussion of the law, the jurisprudence on the law, and the way in which we went about doing it, I think made it clear to people that changes were required.

The major change we made that one would expect people to be unhappy about is that the Island of Cape Breton has had in the current Parliament two and one-half seats, if I can put it in that way, and the four counties of Cape Breton now, in terms of what we put forward as seat entitlement based on the numbers, have roughly two.

## [Translation]

J'aimerais donc savoir, et de votre point de vue de commissaire, où est-ce que cela a accroché? Pourquoi tant de plaintes? Pour Terre-Neuve, par exemple, où la population n'a pour ainsi dire pas bougé, où il n'y a pour ainsi dire eu aucun mouvement de population à l'intérieur des circonscriptions, et où l'on a complètement révisé toute la carte électorale.

Si je m'en souviens bien, j'ai également entendu un certain nombre de plaintes concernant la Nouvelle-Écosse. Tout cela n'est-il qu'une coïncidence, ou serait-ce dû au fait que nous avons quelque 200 nouveaux députés qui se demandent quelles vont en être pour eux les conséquences aux prochaines élections?

De votre point de vue, du point de vue d'un commissaire, comment expliquer ce tir de barrage général d'un bout à l'autre du pays?

**M. Aucoin:** Vous avez cité un certain nombre de raisons. Il est vrai que le système canadien est parmi les meilleurs au monde. Il y a certains aspects du système australien qui sont peut-être encore supérieurs. Mais le fait que notre dispositif soit l'un des meilleurs au monde ne signifie pas nécessairement que l'on ne puisse pas l'améliorer.

Je dis qu'il y a un certain nombre de faiblesses dans notre loi, j'en ai parlé ce matin, et que les méthodes et procédures utilisées ne sont pas non plus parfaites. Voilà donc des faiblesses qui peuvent être rectifiées—en fonction d'un certain nombre de cas concrets, on peut apporter des améliorations—and au total, dans la mesure où l'on accorde l'importance qui revient à ce processus de redécoupage électoral, on peut estimer qu'il y a un certain nombre de changements profonds à effectuer.

Il y a peut-être une conjonction malheureuse actuellement, je veux parler de cette nouvelle Chambre qui est là au même moment que l'on s'engage dans ce processus, et le fait qu'il y a tant de nouveaux députés sans expérience du Parlement, ce qui n'est pas rare au Canada. On ne connaît pas d'autres exemples, dans les démocraties industrialisées, de pays où l'on ait un roulement aussi important que celui de la Chambre des communes canadienne. Nous y sommes d'une certaine manière habitués, mais cette fois-ci c'était encore plus prononcé.

Cette conjonction de nouveaux députés protestant contre le redécoupage qu'on veut leur imposer et des faiblesses de notre loi expliquent tout ce mécontentement. Il y aurait peut-être encore d'autres facteurs d'ordre politique, dont on pourrait tenir compte, sur lesquels je ne m'attarderai pas.

Le cas de la Nouvelle-Écosse, cependant, est intéressant. Les interventions aux témoignages ont été assez rares; cela tient-il au flou de la procédure ou au fait que, de façon générale, on était satisfait des cartes? De façon générale, les éditoriaux de la presse écrite de Nouvelle-Écosse se sont montrés très élogieux sur notre travail. Nous avons procédé comme je l'ai expliqué, en exposant la loi, la jurisprudence, notre façon de procéder, et en concluant, en justifiant les modifications qui nous paraissaient nécessaires.

Une des modifications les plus frappantes, dont on aurait pu s'attendre qu'elle soit à l'origine d'un certain mécontentement, concerne l'Île du Cap-Breton, où il y avait jusqu'ici deux sièges et demi, si je peux m'exprimer ainsi, alors que ces quatre comtés de Cap-Breton n'en auront plus que deux.

## [Texte]

We decided to follow what is the first consideration—namely, the relative parity of the voting power—and reduced the number of constituencies in Cape Breton Island to two. We had a public hearing on that, and, if I can perhaps interpret the way in which the issue was put to us, a strong case was made for continuing with two and a half seats, but there was a recognition that it simply wasn't in the cards, not because we had made up our minds on it but because the evidence to support it and the justification just weren't there. As a consequence of that, the interveners immediately turned, very helpfully, to tell us how they thought we could improve redrawing the boundary in Cape Breton even with just two seats.

## [Traduction]

Nous avons décidé de nous en tenir à la première des considérations—je veux parler de la parité relative des voix—and à partir de là nous avons réduit le nombre de circonscriptions de l'Île du Cap-Breton à deux. Il y a eu une audience publique à ce sujet, et si je peux me permettre d'interpréter la façon dont les choses nous ont été présentées, on a vigoureusement défendu la préservation de ces deux sièges et demi, tout en reconnaissant au bout du compte que ça n'était pas justifié, non pas parce que nous avions nous une idée à priori de la question, mais tout simplement parce que rien dans les faits et chiffres ne le justifiait. En conséquence, les intervenants nous ont immédiatement indiqué, de manière fort utile, comment, selon eux, nous pourrions améliorer le découpage au Cap-Breton même avec seulement deux sièges.

• 1015

I can imagine there are people who are unhappy with what we have done in Nova Scotia simply because it has changed. But I think the proposals we have put forward are perfectly justified.

Again, it's a case of the defect in the system I mentioned, where people don't come to try to redraw the map. They never put themselves in your shoes, so to speak, trying to deal with the fact that if you change something over here, you're going to have to upset somebody over there; if you respond to this demand you're going to have someone who's going to be indulged, on the one hand, and others who are going to be deprived. It's useful if we can try to provoke the public, but much more importantly political parties, to address those issues before commissions; the issues of how you would draw a map for a whole province.

There are some obvious reasons in Ontario, perhaps, which would suggest there are major concerns. I'm not sufficiently familiar with what has occurred in Newfoundland to be able to speak to that, but I would not be surprised if to the degree we have not developed a common understanding of what the law means, what the jurisprudence means, how there could be better ways to proceed, we're going to have some concerns of the sort you have raised.

Those can be overcome. There will always be people unhappy with maps, of course. But to the degree that you have justified criticisms of the process, it's necessary to change the law to correct those.

**Mr. Hermanson:** You talked about the importance of arm's length, and I certainly concur. You suggested perhaps a way to ratify these commissions is with a two-thirds vote in the House of Commons. I have some concerns, especially in the current House, where we perhaps have the second-largest party...not having an interest in the best for a large part of the country. Do you see some problems with that fact reducing some of the arm's length in the current process, granted that the Speaker could be perceived as also having some influence because he was initially elected under the banner of a political party?

**Prof. Aucoin:** I made the recommendation I did because of the principles of not only securing independence but being perceived to secure independence. I don't think consultation of the sort discussed here yesterday necessarily addresses the

J'imagine que le simple fait d'avoir modifié la carte de la Nouvelle-Écosse a créé des mécontents. J'estime cependant que les propositions que nous avons faites sont parfaitement justifiées.

Encore une fois, c'est le défaut du système que j'ai mentionné lorsque les gens ne participent pas au redécoupage. Ils ne se mettent jamais à notre place et ne voient pas qu'à partir du moment où on change quelque chose ici, c'est forcément aux dépens de quelqu'un ailleurs; répondre à une demande est satisfaisant pour certains mais, en contrepartie, décevant pour d'autres. Il est utile de provoquer un débat public mais encore plus important d'inciter les partis politiques à venir débattre de ces questions, du découpage électoral de toute une province, devant les commissions.

Il y a des raisons évidentes de croire qu'en Ontario cela puisse poser de gros problèmes. Je ne connais pas suffisamment la situation de Terre-Neuve pour pouvoir en parler, mais je ne serais pas surpris dans la mesure où il n'existe pas d'interprétation unique de la loi, de la jurisprudence, où nous n'avons pas trouvé de meilleures méthodes, que nous rencontrions certains des problèmes que vous avez cités.

Ils peuvent être surmontés. Il y aura toujours des mécontents, bien entendu. Mais dans la mesure où les critiques portées sur la procédure sont justifiées, il est nécessaire de modifier la loi pour y remédier.

**M. Hermanson:** Vous avez parlé de l'importance de l'indépendance des commissions et je suis certainement d'accord avec vous. Vous avez suggéré qu'une manière d'enterrer ces commissions pourrait être un vote des deux tiers à la Chambre des communes. Cela me pose quelques problèmes, surtout avec la Chambre actuelle où le deuxième parti le plus important...n'a pas vraiment à cœur les intérêts d'une grande partie du pays. Ne pensez-vous pas que cette diminution de l'indépendance des commissions pourrait poser quelques problèmes sachant que le Président pourrait être considéré comme exerçant aussi quelque influence puisqu'il a été élu sous la bannière d'un parti politique?

**M. Aucoin:** Si j'ai fait cette recommandation, c'est parce qu'il faut non seulement garantir cette indépendance mais aussi garantir la perception de cette indépendance. Je ne pense pas que la consultation dont il a été question hier répond forcément

[Text]

central concern members of the House of Commons have, namely to ensure there is non-partisanship in the selection of those members. It is important not just to have a simple majority vote in the House on that. It is important that there be an attempt to have all-party consensus. One perhaps can't reach unanimity, but two-thirds is an effective way to proceed. I would like to think regardless of the partisanship in the House and the particular positions on these various matters, the members of Parliament would have the public interest of Canada at heart in appointing those who can best serve on electoral boundary commissions.

**Mr. Hermanson:** Finally, you said it is impossible, or something to that effect, to prioritize communities of interest. Yet when you're drawing boundaries, communities of interest may conflict. For example, if a geographic community of interest were an economic or social community of interest, if you cannot prioritize, then how do you decide which one would have precedence over the other when you're drawing boundaries?

**Prof. Aucoin:** My point was not that you can't prioritize them. In fact, that's precisely what you have to do. But you have to do it on the basis of judgment applied to particular cases. My point was I don't think you can prioritize them in the law.

• 1020

**Mr. Hermanson:** Thank you.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Professor Aucoin, I have two short questions. One concerns the role of the Chief Electoral Officer. You didn't expand much on that. I don't know if you want to add anything. You mentioned the independence of the electoral boundaries and administrative matters and that it should be in the law. Are you specifically saying that there should be a role written in the law for the Chief Electoral Officer?

**Prof. Aucoin:** Yes. Under the present law the commissions do have some jurisdiction with respect to a wide range of administrative matters, such as accommodation, staffing, budgets, and financial administration. In point of fact there is no need for commissions to have that kind of discretion in order to be independent on the matter they ought to be independent on—that is, drawing the boundaries.

As I mentioned, I think that the experience in Canada with agencies such as regulatory agencies proves that you can have independent decision-making on matters of public policy without necessarily having independent decision-making over various administrative and managerial considerations, and that should just be tightened up.

**Mrs. Bakopanos:** Just to go further on a suggestion made by myself, should the Chief Electoral Officer perhaps be a member of the electoral commissions?

**Prof. Aucoin:** No. I think the independence of the commissions is best secured by not conflating the role of the Chief Electoral Officer with the redrawing of boundaries, but much more importantly, as Jean-Marc Hamel pointed out, I think it would just be totally impractical.

[Translation]

à l'attente principale des députés de la Chambre des communes, à savoir la garantie d'absence de partisanerie dans la sélection de ces commissaires. Un simple vote à la majorité ne peut suffire. Il faut qu'il y ait une sorte de consensus au niveau de tous les partis. L'unanimité n'est peut-être pas réalisable, mais les deux tiers, c'est déjà pas mal. J'aimerais pouvoir penser qu'en dépit de la partisanerie à la Chambre et des positions particulières sur ces questions diverses, les députés ont avant tout en tête l'intérêt public en nommant les plus compétents et les plus qualifiés auprès de ces commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

**M. Hermanson:** Pour finir, vous avez dit à toutes fins utiles qu'il est impossible de ranger par priorité les communautés d'intérêt. Pourtant, tout redécoupage de la carte électorale peut entraîner des conflits de communautés d'intérêt. Par exemple, quand une communauté d'intérêt géographique repose sur des intérêts économiques ou sociaux, si vous ne pouvez établir de priorités, comment décider lequel de ces deux intérêts aura la préséance au moment du découpage?

**M. Aucoin:** Je n'ai pas dit qu'on ne pouvait pas les ranger par priorité. En fait, c'est précisément ce qu'il faut faire. Seulement, il faut le faire sur la base d'un jugement appliquée au cas par cas. Je voulais simplement dire qu'à mon avis il est impossible de légiférer l'ordre de ces priorités.

**M. Hermanson:** Merci.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Monsieur Aucoin, j'ai deux petites questions à vous poser. La première concerne le rôle du directeur général des élections. Vous n'en avez pas beaucoup parlé. Je me demande si vous voulez ajouter quelque chose. Vous avez parlé de l'indépendance des questions administratives et du découpage électoral et que la loi devrait le stipuler. Proposez-vous que la loi définisse le rôle du directeur général des élections?

**M. Aucoin:** Oui. Dans la loi actuelle, les commissions ont une certaine compétence concernant toute une série de questions administratives, comme les locaux, la dotation en personnel, les budgets et l'administration financière par exemple. Les commissions n'ont absolument pas besoin de ce genre de pouvoirs discrétionnaires pour être indépendantes dans leur tâche qui est le découpage de la carte électorale.

Comme je l'ai mentionné, l'expérience que nous avons au Canada d'organismes de réglementation, par exemple, nous montre qu'il est possible de prendre des décisions indépendantes sur des questions de politique publique sans nécessairement avoir de pouvoirs discrétionnaires indépendants concernant diverses questions administratives et gestionnaires et ces pouvoirs ne devraient pas exister.

**Mme Bakopanos:** C'est une idée personnelle mais d'après vous, le directeur général des élections devrait-il être membre des commissions de délimitation des circonscriptions électorales?

**M. Aucoin:** Non. Je crois que l'indépendance des commissions est mieux garantie en ne mêlant pas à l'exercice de redécoupage électoral le directeur général des élections et ce qui est encore plus important, comme Jean-Marc Hamel l'a dit lui-même, je crois que ce ne serait absolument pas pratique.

## [Texte]

**Mrs. Bakopanos:** You didn't discuss the constitutional restraints in terms of the Senate floor rule, unless I missed it at the beginning, in which case I apologize.

**Prof. Aucoin:** Yes, I did mention it at the beginning.

**Mrs. Bakopanos:** Then I'll read the minutes. That's fine. Thank you.

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** I have just two short questions, if I may, Mr. Chairman.

I really appreciated this presentation. I thought it was very good indeed. My first question is about your statement that deviations must be justified. My question is—to whom?

**Prof. Aucoin:** They must be justified in the reports that are prepared. The electoral boundary commissions are not accountable in the sense of having their reports ratified by the House of Commons, so in that case it's a matter of putting the justification on the public record. But it's also the case now with the charter, from which the requirement of justification arises in the first instance, that those justifications could be challenged in the courts.

**Mrs. Ablonczy:** I appreciate that, because it seemed to me there wasn't much recourse if the justification didn't seem to wash.

My second question is just to request some comment from you. As you probably are aware, we've had a number of members, particularly from rural ridings, pleading with us to violate, in my view, what you rightly refer to as the fundamental principle of proportionate representation in order to preserve the rural nature of Canada and that sort of thing and its impact and influence in the parliamentary system. I wonder if you could just briefly outline the response you feel these sorts of submissions should be given.

**Prof. Aucoin:** Matters of geography, which tend to encompass many of the issues of the urban-rural divisions in this country, do relate to the use of the deviation and there's a long-standing practice of doing that in this country, although not always consistently, I should say.

I think it terribly important that the committee and the law be clear in this regard, that the issue of the relative parity of the voting power is an issue of a fundamental right of citizens to affect the election of MPs and indirectly, as I mentioned, the government. That's a separate issue from being well served by an MP in a constituency role.

As several people noted yesterday in the hearings, those separate issues ought to be dealt with separately. If it's a matter where members from rural ridings have more difficulty with transportation, communication, staffing, and those sorts of things, they can be and in fact are dealt with differently in several respects, even in the election law itself with respect to campaigning.

The way in which one relates to those concerns in the context of electoral boundary commissions is just kind of constant education of citizens that there is a distinction in those two functions of the system, and secondly, an attempt to make

## [Traduction]

**Mme Bakopanos:** Vous n'avez pas parlé des contraintes constitutionnelles au sujet de la règle sénatoriale à moins que vous n'en ayez parlé avant que je n'arrive et dans ce cas je m'en excuse.

**M. Aucoin:** Oui, j'en ai parlé au début de mon intervention.

**Mme Bakopanos:** Dans ce cas, je lirai le compte rendu. Très bien. Merci.

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** Je n'ai que deux petites questions à poser, si vous me le permettez, monsieur le président.

J'ai beaucoup aimé votre exposé. Je l'ai trouvé excellent. Vous avez dit qu'il fallait justifier les variations. Ma première question est simple: auprès de qui?

**M. Aucoin:** Il faut qu'elles soient justifiées dans les rapports. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales n'ont pas de comptes à rendre dans la mesure où elles ne doivent pas faire ratifier leurs rapports par la Chambre des communes, si bien que dans ce cas, il s'agit simplement de rendre publiques ces justifications. Mais il y a aussi maintenant la Charte qui réclame ces justifications et qui permet de les contester devant les tribunaux.

**Mme Ablonczy:** J'en suis contente car, auparavant, il me semblait qu'il n'y avait pas grand recours en cas de justification insatisfaisante.

Deuxièmement, j'aimerais simplement quelques commentaires de votre part. Comme vous le savez probablement, un certain nombre de députés, surtout de circonscriptions rurales, nous ont implorés de violer, à mon avis, ce qui à vos yeux, à juste titre, est le principe fondamental de la représentation proportionnelle afin de préserver la nature rurale du Canada, son impact et son influence dans le système parlementaire. Pourriez-vous nous dire brièvement ce que vous répondriez à ces suppliques?

**M. Aucoin:** Les questions de géographie qui tendent à englober nombre des questions relatives à la division entre régions urbaines et régions rurales de notre pays sont liées au recours à ces variations et nous avons une longue tradition de cette pratique bien qu'elle ne soit pas toujours conséquente, devrais-je ajouter.

Je crois terriblement important que votre comité et la loi soient clairs à cet égard, que la question de la parité relative des voix procède du droit fondamental des citoyens à influer sur l'élection des députés et, indirectement, comme je l'ai dit, du gouvernement. Cela n'a rien à voir avec les difficultés de prestation des députés auprès de leurs électeurs en fonction de la configuration de leurs circonscriptions.

Comme plusieurs personnes l'ont fait remarquer hier, ce sont des questions distinctes qui devraient être étudiées séparément. S'il s'agit du fait que les députés représentant des circonscriptions rurales ont plus de problèmes de transport, de communication, de dotation de personnel, etc., que les autres, le problème peut être réglé et en fait est réglé grâce à différentes dispositions, la Loi électorale en tenant elle-même compte pendant la campagne électorale.

[Text]

an increased understanding of the degree to which people who serve in urban constituencies have lives as equally complicated as those of MPs. They may be of a totally different character but they are equally complicated.

**Mrs. Ablonczy:** I appreciate that.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Professor, I appreciated your remarks and the great thoughtfulness and succinctness of them.

You were a member of two boundary commissions, one to which Madam Sauvé made the appointment, and the latest, Speaker John Fraser. Were you asked to continue in the commission appointed by Speaker Bosley?

**Prof. Aucoin:** No, I wasn't.

**Mr. McWhinney:** Were any of your colleagues on the commission with you in 1983-84 asked to continue?

**Prof. Aucoin:** There only would have been one other, and... I can't remember.

**Mr. McWhinney:** Were you consulted about successors?

**Prof. Aucoin:** No.

**Mr. McWhinney:** I was particularly struck by your comment on confirmation of members of the commissions by a two-thirds majority in the House of Commons. That goes beyond our discussions of yesterday, but it is in the stream, the dialectical stream if you want to use that term, of what we were talking about yesterday. You chose two-thirds, did you, unconsciously thinking of the American rule for confirmation of executive officers?

**Prof. Aucoin:** No. I chose two-thirds on the grounds that the royal commission recommended that the members of what it proposed as a board of directors, if you like, for Elections Canada should be appointed by a two-thirds vote in the House of Commons. That can be found in chapter 8.

**Mr. McWhinney:** Did they themselves reflect the American U.S. constitutional—

**Prof. Aucoin:** No. We thought of two-thirds on the grounds that it was important that it not be a simple majority, because a simple majority would, in effect, just be a Governor in Council appointment.

**Mr. McWhinney:** You would find generally acceptable any other system if it were of a general nature, providing for confirmation by Parliament of executive nominations by Order in Council to posts having wide discretionary powers.

**Prof. Aucoin:** I think it's necessary to make some distinctions between the different kinds of agencies. But in this case I think it is terribly important that these be seen as appointments emanating from the House of Commons and not from the government, the government being a party, of course, under our system. My proposal is really that the power of appointment be with the House, that it not simply be just confirmation in that sense, or ratification.

[Translation]

urbaines, certaines députés ont une tâche tout aussi complexe que celle de leurs collègues des circonscriptions rurales. Même si elle se présente de façon différente, elle reste tout aussi complexe.

**Mme Ablonczy:** Je comprends très bien.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Professeur, j'ai beaucoup apprécié votre exposé, et la concision et la profondeur de vos réflexions.

Vous avez été membre de deux commissions de révision des cartes électorales nommées une fois par Mme Sauvé, et la dernière fois par le Président M. John Fraser. Aviez-vous également été pressenti pour la commission nommée par M. Bosley, le Président de la Chambre?

**M. Aucoin:** Non.

**Mr. McWhinney:** Vos collègues qui siégeaient avec vous en 1983-1984 ont-ils été eux pressentis pour poursuivre?

**M. Aucoin:** Il n'y en aurait qu'un et... je ne m'en souviens pas.

**Mr. McWhinney:** Avez-vous été consulté lorsqu'on a nommé des successeurs?

**M. Aucoin:** Non.

**Mr. McWhinney:** J'ai été très frappé par ce que vous avez dit d'une ratification, à la majorité des deux tiers de la Chambre, des nominations des membres des commissions. Bien que ce soit dans la même veine, c'est-à-dire celle d'une réflexion bien dialectique, si je puis me permettre, cela va quand même au-delà de ce que nous avions évoqué hier. Vous parlez d'une majorité des deux tiers. Est-ce que inconsciemment vous faites allusion à la règle américaine pour la confirmation des nominations à des postes de l'exécutif?

**M. Aucoin:** Non. J'ai choisi cette majorité des deux tiers pour suivre la recommandation de la Commission royale, demandant que le conseil d'administration, si vous voulez, d'Elections Canada proposé par la commission soit nommé sur vote majoritaire des deux tiers de la Chambre des communes. Vous trouverez ça au chapitre 8.

**Mr. McWhinney:** Est-ce que la Commission royale s'inspirait de la disposition de la constitution américaine...

**M. Aucoin:** Non. Nous avons pensé à une majorité des deux tiers qui nous paraît préférable à la majorité simple, laquelle ne correspondrait en fait qu'à une nomination par décret.

**Mr. McWhinney:** Mais, de façon générale, vous seriez favorable à un système qui demande que le Parlement confirme par son vote les nominations par décret à des postes où l'on dispose de pouvoirs étendus.

**M. Aucoin:** Je crois qu'il faut distinguer entre les différents organes de l'État. Dans ce cas précis, je crois qu'il est extrêmement important que la nomination semble émaner de la Chambre des communes, plutôt que du gouvernement, le gouvernement n'étant jamais qu'un parti dans notre système. Ma proposition est que le pouvoir de nomination soit confié à la Chambre, c'est-à-dire que ça ne soit pas simplement une confirmation ou ratification pure.

## [Texte]

I would suggest that if you used the two-thirds vote you could eliminate probably what many people would not like to see happen, and that is a kind of scrutiny of the nominees as to their preferences on various matters, as occurs in the U.S. Senate judicial committee, for example. My proposal would be that the Speaker make the nominations, after consulting broadly, and that there be a two-thirds vote on those members, and that it not be necessary to have a kind of public scrutiny of those individuals. If they are rejected, they are rejected. And if they are rejected, then other nominees would have to be forthcoming.

**Mr. McWhinney:** You join in the alternative proposal where it is suggested that judicial appointments be subject to House confirmation. There is mention made of the consultation with peer groups as an alternative to the present system. In fact you join both together. You are aware of the criticism that peer group associations are sometimes rather conservative or traditional in their views. Might this apply to the CPSA, for example?

**Prof. Aucoin:** It would apply to any professional group, of course. That is why I did not suggest that the Canadian Political Science Association have any formal authority on these appointments but rather that it only be consulted, as bar societies, for example, are consulted.

I think it is important, going back to comments that you have made both yesterday and on previous occasions in this committee, that we develop the kind of understanding of the jurisprudence that applies to these issues, that we develop the knowledge base within the operations of these. Particularly important in this regard is that these are always temporary organizations. The idea of having permanent commissions doesn't necessarily make a lot of sense, with people passing on and people going into other occupations.

• 1030

What's most important, I think, is that there be a kind of institutional memory developed and that people who are to be nominated to this be people who are knowledgeable about the law and the jurisprudence that applies to it. There's no reason for having people who are ignorant on these matters.

**Mr. McWhinney:** May I ask you if you brought with you, by any chance, copies of the reports of your Nova Scotia commission? The ones I've seen—not from your commission—have not been reasoned reports. They have been geographical descriptions or explanations, but there've been no reasons. Do you basically, in your commission, put up what might be called a reasoned report open to judicial review on the basis of its reasons? You must be unique in terms of a commission in having done that. Did you do it in 1983-84 too?

**Prof. Aucoin:** No, we didn't. We definitely didn't do it in the first commission I worked on. I think the assumption on the part of many commissions in the past is give as few reasons as possible; it just invites criticism.

This time round we perhaps haven't gone as extensively as we might have. The part of the report I think would be the most useful is the part that sets out how we went about deciding where the major breakdowns were going to take place in the

## [Traduction]

Avec cette règle de la majorité des deux tiers, vous pourriez éliminer ce que effectivement beaucoup de gens aimeraient éviter, à savoir une procédure de comparution des candidats, où ils seraient interrogés sur leurs préférences, comme cela se passe aux États-Unis au Comité sénatorial de la justice, par exemple. Le Président pourrait donc poser des candidatures, après une large consultation, et la nomination ferait suite à un vote majoritaire des deux tiers, pour éviter que les candidats soient soumis à un examen public. S'ils sont rejettés, ils sont rejettés. Dans ce cas, d'autres propositions de candidatures suivront.

**Mr. McWhinney:** Vous semblez un partisan de la proposition de soumettre les nominations judiciaires à une ratification par la Chambre des communes. On parle aussi de consulter les membres de la profession, comme alternative au système actuel. Vous semblez partisan des deux solutions à la fois. Vous savez que l'on critique beaucoup ces associations professionnelles, en disant qu'elles restent très souvent conservatrices et traditionalistes. Pourrait-on en faire le reproche à l'ACSP, par exemple?

**M. Aucoin:** Je pense que cela s'appliquerait à n'importe quel groupe professionnel. Voilà pourquoi je n'ai pas demandé que l'Association canadienne de science politique ait quelque pouvoir dans ce processus de nomination, mais qu'elle soit simplement consultée, comme les barreaux, par exemple, le sont.

Il est important, et cela dans l'esprit de ce que vous avez pu dire aussi bien hier qu'en d'autres occasions à ce comité, que nous comprenions la jurisprudence de ce domaine, et que nous nous dotions de tout un appareil de réflexion qui nous permette de fonctionner. À cet égard, il est important de bien se souvenir que nous avons ici affaire à des structures éphémères. L'idée d'avoir des commissions permanentes ne me semble pas s'imposer, parce qu'il y aura de toute façon des gens qui ne feront que passer et s'orienteront ensuite vers d'autres occupations.

Ce qui est le plus important, je pense, c'est que l'on se constitue une mémoire institutionnelle, et que ceux qui sont proposés à ces postes connaissent le droit et la jurisprudence du domaine. Il n'y a aucune raison pour que nous nommions des gens qui ne connaissent rien à ces questions.

**M. McWhinney:** Est-ce que vous avez par hasard avec vous des exemplaires des rapports de la commission de la Nouvelle-Écosse? Ceux dont j'ai pu prendre connaissance—je ne parle pas des rapports de votre commission—n'étaient pas à proprement parler des rapports raisonnés. On donnait des descriptions et des explications d'ordre géographique, mais pas d'argumentation raisonnée. Votre commission produit-elle un rapport qu'on pourrait peut-être appeler raisonné, l'argumentation pouvant être ensuite soumise à examen judiciaire? Dans ce cas, vous êtes certainement un cas unique. L'aviez-vous déjà fait en 1983-1984?

**M. Aucoin:** Non. Nous ne l'avions pas fait lors de la première commission à laquelle j'ai siégé. Je pense que pour la plupart des commissions, il s'agit précisément, jusqu'ici, de donner aussi peu de raisons que possible à la décision; celles-ci ne font qu'inviter la critique.

Mais cette fois-ci, nous ne sommes peut-être pas allés aussi loin que nous aurions pu le faire. La partie du rapport qui pourrait vous être le plus utile est celle où nous exposons comment nous sommes parvenus à certaines décisions de

## [Text]

province. We did then give justification for those breakdowns in the particular constituencies. We have just recently completed our report and we spoke to the interventions that were made and the justifications for the revisions we made in that context.

I am not certain we were unique, however. I think there are other commissions that have done that.

**Mr. McWhinney:** If it is not too indelicate, can one ask who wrote these reasoned reports? Was it a collegial job?

**Prof. Aucoin:** It was very much a collegial job. I am aware that people have spoken to the fact that there is an unevenness in the participation of the judges who were appointed by the chief justices in these commissions. In my experience both in the early eighties and in this, the members of the court who were to chair the commissions were fully involved. The report we prepared had Justice Tidman as fully involved as the other two members, myself and Professor Ronald Landes.

I think it's imperative that these reports be written in that spirit, which is one of the utilities, I suppose, in a way, of having justices who are accustomed to having their work scrutinized by their peers. It is also, I think, useful in this context to have people such as political scientists who are used to writing reports.

**Mr. McWhinney:** You referred to the community of interests and you've referred very strongly to the Australian experience and the similarities which, of course, are basically geographical. Has your commission had occasion, because of the special sociology, if any, in Nova Scotia, to consider community of interests in the context of Martin Buber's concept of community of communities—in other words, multi-ethnic communities? Is that a sociological condition in Nova Scotia—multi-ethnic constituencies?

**Prof. Aucoin:** In the context of Nova Scotia, particularly in the urban area, it is very much a cosmopolitan society even if the urban areas are fairly small by Canadian standards. It's also the case in Nova Scotia that we have an Acadian population. We made various efforts, explicitly, to ensure that the community of interest of Acadians was taken into consideration. I think if you read our report, you will see explicit references to that and not just references to it, but precise ways in which we made an effort to do that.

We were particularly conscious of the Micmac people in Nova Scotia, who are the only aboriginal people in Nova Scotia, to ensure that their vote was not diluted by ignorance of community patterns there. There is a significant black population in Nova Scotia. We made, again, very explicit efforts to ensure that we did not dilute their vote.

## [Translation]

complets bouleversements dans certaines parties de la province. Nous avons alors donné des justifications concernant les cas précis des circonscriptions concernées. Nous venons juste de terminer notre rapport; nous avons pris position sur certaines des interventions qui ont été faites, et nous apportons des justifications aux révisions qui ont été apportées.

Je ne suis pas certain que nous soyons uniques dans notre genre. Je pense qu'il y a d'autres commissions qui ont procédé comme nous.

**Mr. McWhinney:** Si ça n'est pas trop indiscret, pourrait-on demander qui a écrit ces rapports raisonnés? Est-ce que ce fut le fruit d'un travail collectif?

**Prof. Aucoin:** Très largement. Certaines personnes se sont plaintes de ce que la participation des juges, nommés par les juges en chef, a parfois été inégale. En ce qui me concerne, aussi bien au début des années quatre-vingt que cette fois-ci, les juges qui ont présidé les commissions ont pleinement participé à nos travaux. Le juge Tidman a pleinement participé à la rédaction de notre rapport, au même titre que les deux autres membres de la commission, moi-même et le professeur Ronald Landes.

Je pense que les rapports doivent être rédigés en respectant cet esprit de collégialité, puisque c'est une des raisons de nommer des juges aux commissions, eux qui ont l'habitude de voir leurs décisions examinées par d'autres juges. Je pense qu'il est également intéressant d'avoir des politologues qui ont l'habitude de la rédaction de ce genre de rapport.

**Mr. McWhinney:** À propos de la notion de communauté d'intérêt, vous avez évoqué à plusieurs reprises l'Australie et les similitudes qui existent entre nos deux pays, surtout sur le plan géographique. Votre commission, étant donné la sociologie tout à fait spéciale de la Nouvelle-Écosse, a-t-elle eu l'occasion de discuter de cette notion dans l'esprit du concept de Martin Buber de communauté de communautés... bref, de communautés multi-ethniques? Est-ce une donnée sociologique de la Nouvelle-Écosse—ses circonscriptions multi-ethniques?

**Prof. Aucoin:** Pour la Nouvelle-Écosse, et notamment dans les régions urbaines, nous avons affaire à une société cosmopolite, même lorsque les zones urbaines restent de taille modeste en comparaison du reste du Canada. Nous avons également en Nouvelle-Écosse une composante acadienne. Nous avons tout fait, de façon très consciente, pour que la communauté d'intérêt des Acadiens soit respectée. Si vous lisez notre rapport, vous verrez que nous en faisons mention, et même plus que cela, nous exposons de façon précise les moyens utilisés pour y parvenir.

Nous avons également tenu le plus grand compte de la présence de la population micmaque de la Nouvelle-Écosse, la seule population autochtone de la province, pour éviter que leur vote ne risque de perdre son poids par ignorance des caractéristiques de cette population. Il y a également une population noire importante. Là encore nous avons fait un effort particulier pour que le vote de ce groupe garde toute sa valeur.

## [Texte]

All of this benefited, as I think Professor Jennifer Smith may have mentioned yesterday, from the fact that there had been a major surgery to the Nova Scotia provincial electoral boundaries, which were, until they were reformed, a real disgrace and could never have withstood a charter challenge. In the context of their work, they were quite explicit about the diversity that is to be found in Nova Scotia.

## [Traduction]

Tout ce travail a donc pu bénéficier de ce que, comme Jennifer Smith a pu le dire hier, l'on avait déjà par le passé procédé à une refonte profonde de la carte électorale de la Nouvelle-Écosse, laquelle, jusqu'à cette réforme, était une véritable honte qui n'aurait certainement pas pu résister à la charte. Dans ce travail, on avait déjà été très clair sur la nécessité de respecter la diversité de la population de la Nouvelle-Écosse.

• 1035

So while Nova Scotia is a small province, there is considerable diversity, including beyond the communities I have mentioned. One has to know only a little about Cape Breton to know there are very distinct communities on that island, for example.

**Mr. McWhinney:** I wondered if you had gone beyond the American experience of united Jewish organizations and carried the pursuit of single ethnic-majority communities to a concept of the positive virtues of plural ethnic communities as constituencies. Has that arisen? It is certainly a factor in some of the larger cities in Canada.

**Prof. Aucoin:** In the context of the one place where it would probably apply, Halifax, no.

**Mr. Harper (Calgary West):** Professor, I certainly enjoyed the presentation, and in particular your point about the fact that these are system exercises. Time after time we've heard in this committee and in the House, just as a small example, MPs complain about the boundaries of their riding. Of course, even at its most elementary level, commissions don't draw ridings. Boundaries are boundaries between ridings, not of ridings.

I do want to concentrate on the one area of your recommendations that bothers me the most, and that is what Mr. Hermanson was asking you about, your suggestion for a new way of appointing commissioners, which is very different from most of the recommendations we have had on this subject. I am just going to make the counter-argument again for you to respond to.

In the case of the Speaker of the House, you have an official who, yes, is an elected official and a partisan official in a sense, but he has a non-partisan role. He is used to mediating between parties, taking all interests into account, including those of the most isolated members of the House. If you go to a vote of the House, it does become a partisan issue even with a qualified majority.

Let me give you the two counter-examples. Mr. Hermanson mentioned this House, where we have an official opposition that has no particular long-run stake in the institutions here, in Canadian democracy. That's part of the reason we got Bill C-18 in the first place. What may be a better example is 1984, the Mulroney government, in which case a two-thirds majority would have been by appointment by the Prime Minister.

Donc, même si la Nouvelle-Écosse est une petite province, on y trouve une diversité considérable, sans même parler des communautés que j'ai mentionnées. On n'a qu'à connaître un peu le Cap-Breton pour savoir, par exemple, qu'il y a sur cette île des communautés très distinctes.

**M. McWhinney:** Je me suis demandé si vous aviez regardé au-delà de l'expérience américaine des organisations juives unies et si, dans votre esprit, les communautés pluri-ethniques étaient préférables aux communautés où une seule ethnique forme la majorité. La question s'est-elle posée? Cela constitue certes un facteur important dans certaines grandes villes canadiennes.

**M. Aucoin:** Dans la seule ville où cela s'appliquerait peut-être, c'est-à-dire Halifax, non.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** Monsieur le professeur, j'ai beaucoup aimé votre exposé, en particulier lorsque vous avez dit qu'il s'agissait là d'exercices systémiques. On nous a dit à maintes reprises, ici au comité ainsi qu'à la Chambre, rien qu'à titre d'exemple, que les députés se plaignent des limites de leurs circonscriptions. Bien sûr, même au niveau le plus élémentaire, ce ne sont pas les commissions qui tracent les frontières électorales. Les frontières ne sont pas les frontières des circonscriptions mais des frontières entre circonscriptions.

Je veux me concentrer sur la partie de vos recommandations qui me dérange le plus—M. Hermanson vous a interrogé à ce sujet—à savoir cette nouvelle façon de nommer les commissaires que vous proposez, recommandation qui est très différente de la plupart de celles qu'on nous a faites à ce sujet. Je vais vous donner un argument contraire et vous me direz ce que vous en pensez.

Dans le cas du Président de la Chambre, vous avez là un représentant qui, oui, est un représentant élu et un représentant partisan dans un sens mais qui joue un rôle non partisan. Il sert de médiateur entre les partis, il prend en compte tous les intérêts, même ceux des députés les plus isolés de la Chambre. S'il y a vote à la Chambre, même si le parti au pouvoir a la majorité, les lignes partisanes se reforment aussitôt.

Je vais vous donner deux autres exemples qui démentent votre hypothèse. M. Hermanson a dit que dans cette Chambre-ci, nous avons une Opposition officielle qui n'a aucun attachement aux institutions parlementaires, à la démocratie canadienne. C'est en partie pourquoi nous nous sommes retrouvés avec le projet de loi C-18. Quel meilleur exemple y a-t-il que celui de 1984, où le gouvernement Mulroney disposait de la majorité des deux tiers, et où le premier ministre était donc libre de procéder à une nomination personnelle?

**[Text]**

I have been involved in other issues, Senate reform and other things, where we have discussed using qualified majorities. It seems to me where it fails in our system is that the concept behind a qualified majority fails in precisely the cases where you need it the most. Where the government is large and powerful is where the qualified majority in fact fails to deliver diversity on decision. I use the 1984 example.

So having made the counter-argument, I would just like you to try to persuade me a little more on your particular proposal.

**Prof. Aucoin:** There are two points about my proposal that need to be considered. One is the question of the perception of the independence of the commission. I think having the members of the commission appointed by a two-thirds House enhances that perception—just perception.

About the reality, you have identified a conundrum which having the Speaker do it won't solve. If the House is dominated by a single party, one has to be pretty naïve to think the Speaker won't also be dominated by that party. There is always the question of the degree to which an individual will resist those pressures. But I think the very forces you are worried about operate in any event. So I am less concerned about partisanship entering in that particular way.

The other part, I think, is that it is true the Speaker has pressures on her or him to function in a non-partisan manner. It is also the case, however, that there are pressures on Parliament, if you have to appoint electoral boundary commissions, to come to resolutions about who should be on those. I don't think it totally naïve of me to say members of Parliament can on occasion, particularly if the rules are structured in the right way, i.e., a two-thirds majority, make decisions in the best interest of the country. There is not necessarily a conflict between being partisan and trying to pursue the public interest.

**[Translation]**

J'ai pris part à d'autres débats, sur la réforme du Sénat et d'autres questions, où nous avons discuté de l'utilisation des majorités conditionnelles. À mon avis, le problème dans notre système, c'est que la majorité conditionnelle est impuissante précisément dans les cas où on en a le plus besoin. C'est précisément lorsque le gouvernement jouit d'une forte députation que la majorité conditionnelle n'omet de prendre en compte la diversité dans ses décisions. J'invoque l'exemple de 1984.

Cette argumentation contraire ayant été faite, j'aimerais que vous fassiez valoir un peu plus les mérites de votre proposition.

**M. Aucoin:** Il y a deux choses à considérer ici. La première, c'est la perception de l'indépendance de la commission. Je crois que si les commissaires sont nommés par la majorité des deux tiers de la Chambre, on consolide cette perception—seulement la perception.

Pour ce qui est de la réalité, vous avez mis le doigt sur un imbroglio qui ne sera pas démêlé si c'est le Président qui nomme les commissaires. Si la Chambre est dominée par un seul parti, on serait bien naïf de croire que le Président ne sera pas dominé lui aussi par ce parti. Il se pose toujours la question de savoir dans quelle mesure cette personne saura résister aux pressions qui lui sont faites. Mais je crois que les forces mêmes que vous craignez agissent de toute manière. C'est pourquoi je crains moins l'intervention de la partisannerie ici.

L'autre chose, à mon avis, c'est qu'il est vrai qu'on fait obligation au Président de la Chambre d'être le moins partisan possible. Il est également vrai, toutefois, que des pressions vont s'exercer ici au Parlement, si vous devez constituer des commissions de délimitation des circonscriptions électorales, qui vous obligent à vous prononcer sur la nomination des commissaires. Je ne crois pas pécher par naïveté en disant que les députés peuvent à l'occasion, particulièrement si les règles sont bien faites, par exemple s'il s'agit de la majorité des deux tiers, prendre des décisions qui répondent à l'intérêt supérieur du pays. Il n'y a pas nécessairement conflit entre la fidélité partisane et le respect de l'intérêt public.

• 1040

In the context of the particular circumstance you mentioned with respect to one party in the House that raises concerns for you in this regard, I think it is important to recognize these are members of Parliament elected by Canadian citizens and are members of Parliament in the same way that other members of Parliament are. If that's going to add complications to actually making decisions on these grounds, I think we just have to live with that complication.

**The Chairman:** Mr. McTeague.

**Mr. McTeague (Ontario):** In the interests of time, Mr. Chairman, I think I'm going to defer. You can go to the next one. But I thank you, Professor, for the comments you've made.

**Le président:** Très bien.

Monsieur Langlois, s'il vous plaît.

**M. Langlois (Bellechasse):** Merci, monsieur McTeague, d'avoir été si bref. Je peux me permettre de prendre votre temps. Je vais essayer d'être bref.

Pour ce qui est de la circonstance particulière que vous mentionnez, où un seul parti serait dominant à la Chambre, ce qui vous inquiète, il est important à mon avis de se souvenir qu'il s'agit de députés élus par les citoyens canadiens et qui sont députés au même titre que tous les autres législateurs. Si cela doit ajouter des complications aux décisions qu'on va prendre, je crois que nous devons tout simplement vivre avec ces complications.

**Le président:** Monsieur McTeague.

**M. McTeague (Ontario):** Étant donné que nous manquons de temps, monsieur le président, je crois que je vais céder mon tour. Vous pouvez passer au prochain. Mais je vous remercie, monsieur le professeur, des explications que vous nous avez données.

**The Chairman:** Very well.

Mr. Langlois, please.

**M. Langlois (Bellechasse):** Thank you, Mr. McTeague, for being so brief. I will take your time. I will try to be brief.

## [Texte]

Professeur Aucoin, vous avez mentionné en déclaration d'ouverture qu'il y avait finalement peu de marge de manœuvre dans la redistribution électorale, ceci particulièrement dû, si j'ai bien saisi, entre autres à la clause sénatoriale et à la *grandfather clause*. Est-ce que vous suggérez l'abolition de la clause sénatoriale et l'abolition des dispositions législatives relatives à la *grandfather clause*?

**Prof. Aucoin:** I'm suggesting that the grandfather clause be eliminated. The royal commission recommended it be eliminated and I think the argument we made there is that there is absolutely no principle of political representation upon which that clause is based. In any event, if you're going to not go with the kind of formula the royal commission recommended, you're going to have to eliminate it in any event because you're going to have to have provinces lose seats. It's the only way in which you can proceed. You have no choice in that regard.

In terms of the senatorial floor, no, I did not suggest that be eliminated. I think it's just impractical that it is not going to disappear. But it's an unfortunate provision, not as a matter of principle—that is to say, that there would be a floor below which a province could not go—but because of the particular way in which the numbers of senators constructs that floor, so that Nova Scotia and New Brunswick have ten. For example, I think you could make a strong case, given that the size of the House of Commons is arbitrary, that perhaps we should have a House of Commons of 200.

Australia has a House of Representatives smaller than 200 and it is an effectively functioning political system with a population almost the same size as Canada. But if Nova Scotia and New Brunswick have to have 10 MPs, you're never going to get the 200. You're always going to be operating around the number we have now, if you're going to respect proportional representation, which you again have no choice but to respect.

**M. Langlois:** J'aimerais que vous me précisiez si votre opposition à l'abolition de la clause sénatoriale tient davantage à l'impossibilité dans laquelle nous sommes d'obtenir le consentement des provinces concernées ou fondamentalement si cela tient au minimum de représentation que doit avoir une province à l'intérieur de la Chambre élue fédérale?

**Prof. Aucoin:** Yes, I'm sorry. I should have clarified that. My personal preference would be to have a floor, perhaps, of two or three or four for a province, and that would be it. Then we could have a much smaller House of Commons, if you wished. The need for a province to have effective representation does not require Nova Scotia or New Brunswick to have ten members of Parliament.

My point to you is that you're not going to change the senatorial floor, you're just going to have to live with it. If I had my druthers, I would suggest there be a low floor for the House of Commons of two, three, or four, and just leave it at that. And that would apply to all provinces. Conceivably, of course, in the immediate future it would only affect Prince Edward Island, but that would be the floor you would have.

## [Traduction]

Professor Aucoin, you mentioned in your opening statement that there was ultimately very little leeway in the redefining of electoral boundaries, and this was due in particular, if I understood you well, among other things to the Senate clause and the grandfather clause. Are you suggesting that the senatorial clause should be abolished and that the legislative provisions regarding the grandfather clause should also be abolished?

**M. Aucoin:** Je dis que la disposition des droits acquis doit être supprimée. La Commission royale a recommandé sa suppression, et on a d'ailleurs fait valoir que cette disposition n'est nullement fondée sur un principe de représentation politique. Chose certaine, si vous ne retenez pas le genre de formule que recommande la Commission royale, il vous faudra la supprimer de toute manière parce que, autrement, des provinces font perdre des sièges. C'est votre seule façon de procéder. Vous n'avez aucun choix à cet égard.

Pour ce qui est de la clause sénatoriale, non, je n'ai pas dit qu'il fallait la supprimer. J'ai tout simplement dit qu'elle n'était pas pratique et qu'elle n'allait pas disparaître d'elle-même. Mais c'est une disposition malheureuse, non pas au niveau du principe—c'est-à-dire qu'il devrait y avoir un minimum pour chaque province—mais bien parce que c'est le nombre de sénateurs qui constitue ce seuil, si bien qu'on se retrouve avec la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick qui ont chacune dix sénateurs. Par exemple, je crois que vous pourriez faire valoir, étant donné que la représentation à la Chambre des communes est arbitraire, qu'on pourrait peut-être avoir une Chambre des communes comptant 200 députés.

Il y a moins de 200 députés à la Chambre des représentants d'Australie et il s'agit là d'un système politique qui fonctionne avec une population à peu près semblable à celle du Canada. Mais si la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick doivent avoir dix députés, vous n'obtiendrez jamais ce chiffre de 200. Vous devrez toujours composer avec le chiffre que nous avons maintenant, si vous voulez respecter la représentation proportionnelle, que vous n'avez d'autre choix que de respecter encore là.

**M. Langlois:** I would like you to tell me if your opposition to the elimination of the Senate floor has more to do with the impossibility in which we find ourselves to obtain the consent of the provinces involved or if, fundamentally, it is more a question of the minimal representation that a province must have in the elected federal House?

**M. Aucoin:** Oui, excusez-moi. J'aurais dû clarifier cela. Personnellement, je préfère avoir un minimum, peut-être de deux, trois ou quatre sénateurs par province, un point, c'est tout. Nous pourrions alors avoir également, si vous voulez, une Chambre des communes beaucoup plus réduite. Le besoin qu'a une province d'être bien représentée n'oblige pas la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick à avoir dix députés au Parlement fédéral.

Ce que je vous dis, c'est que vous n'allez pas changer le minimum sénatorial, il vous faudra tout simplement vivre avec. Si j'avais le choix, je proposerais un seuil plus bas pour la Chambre des communes, de deux, trois ou quatre représentants, et je m'en tiendrais là. Et cela s'appliquerait à toutes les provinces. On conçoit, bien sûr, que dans un avenir immédiat, cela ne toucherait que l'Île-du-Prince-Édouard, mais ce serait le minimum que vous auriez.

[Text]

**M. Langlois:** Sur la question de la déviation des limites entre les diverses circonscriptions, vous mentionnez que les commissions devraient justifier lorsqu'elles autorisent ou font une délimitation de circonscription électorale avec une déviation que vous souhaiteriez ramener à 15 p. 100. Comme il s'agit, à toutes fins utiles, d'une autojustification puisque le Parlement n'est pas appelé à se prononcer par un vote formel pour endosser le processus, en tout cas, suivant les dispositions législatives actuelles, quelle serait la finalité de cette autojustification?

• 1045

**Prof. Aucoin:** Let me make two points. First of all, I think under the jurisprudence in our country it is now required. I recommend it go in the law just to emphasize it, but it is now required.

Secondly, the reason for it, as I mentioned earlier, is to ensure that boundaries that are drawn are not challenged willy-nilly because justifications are not given. The justification would therefore be primarily used by those who would want to argue before a court that the maps drawn in some ways violated fundamental rights—in particular, of course, probably the right to relative parity of voting power or conceivably the right of effective representation as it applied to community of interest.

**M. Langlois:** Est-ce que vous êtes toujours d'accord avec les principes qui ont amené la réforme actuelle, ceux des années 1963–1964, pour avoir des commissions indépendantes et avec le fait que la décision a été finale sans qu'il y ait de vote et de ratification du Parlement? Est-ce que vous croyez que le pendule n'a pas été trop loin dans un sens? Pourrait prévoir quelque part une ratification parlementaire du rapport des commissions?

**Prof. Aucoin:** Clearly, this is wrapped up in questions such as were mentioned earlier about the independence of the electoral boundary commissioners and who appoints them.

To my mind, the idea of having electoral boundary commissions report to Parliament and then have Parliament approve them not only is regressive, in the sense that it gets back to partisan drawing of electoral boundaries, but, much more important, it is terribly impractical. Unless Parliament or the House of Commons were only going to make minor changes in them, the House of Commons would have to do the work all over again. This goes back to Mr. Harper's point that this is the system. As soon as you start to change one boundary, other things happen.

The experience of this House of Commons in trying to use committees to do it verifies that very point. If the House of Commons will not accept what the committee will do, in which case it has really delegated the power to the committee, then it starts the process all over again.

It is not a matter of changing the boundaries of one constituency; it is a matter of changing the boundaries of the entire system. Taking it back to the House of Commons not only would be improper in the context of the Canadian

[Translation]

**Mr. Langlois:** With regards to the deviation of limits between the various ridings, you mentioned that the commissions should justify their decisions when they authorize or trace the boundaries of a riding with a deviation that you would like to bring back to 15%. Since, for all practical purposes, this would be a self-justification since Parliament is not bound to endorse the process through a formal vote, in any case, given the current legislative provisions, what would be the finality of such a self-justification?

•

**M. Aucoin:** Deux choses ici. D'abord, je crois que la jurisprudence de notre pays nous fait maintenant cette obligation. Je vous recommande de l'ériger en loi, mais c'est déjà une obligation.

Deuxième chose, nous avons cette disposition, comme je l'ai dit plus tôt, pour nous assurer que les frontières qui sont tracées ne fassent pas l'objet de contestations capricieuses parce qu'on ne donne pas de justifications. La justification serait donc invoquée essentiellement par ceux qui voudraient faire valoir auprès des tribunaux que la carte électorale contrevient d'une certaine façon à certains droits fondamentaux—en particulier, bien sûr, le droit à la parité relative des voix ou, on le conçoit, le droit à la représentation efficace dans la mesure où elle s'applique à une communauté d'intérêt.

**M. Langlois:** Are you still in agreement with the principles that brought the current reform, those of the 1963–1964 years, to have independent commissions, and with the fact that the decision was final without any vote and any ratification by Parliament? Do you not believe that the pendulum has swung a little too far in the other direction in a way? Could we provide for some parliamentary ratification of the commissions' report?

**M. Aucoin:** De toute évidence, on retrouve cette interrogation dans les questions du genre de celles qui ont été mentionnées plus tôt au sujet de l'indépendance des commissaires chargés de la délimitation des circonscriptions électorales et au sujet de l'autorité qui les nomme.

À mon avis, l'idée d'obliger les commissions de délimitation des circonscriptions électorales à faire rapport au Parlement et ensuite à faire approuver ces rapports par le Parlement est non seulement régressive, dans la mesure où l'on retourne au découpage partisan de la carte électorale mais, ce qui est encore plus important, c'est que c'est totalement irréaliste. À moins que le Parlement ou la Chambre des communes n'ait que des modifications mineures à apporter au découpage, la Chambre des communes serait obligée de refaire tout le travail à partir de zéro. Ce qui nous ramène à ce que disait M. Harper au sujet du système tel qu'il est. Dès que vous commencez à modifier les frontières d'une circonscription, d'autres choses se produisent automatiquement.

L'expérience de la Chambre des communes, qui a voulu se servir de comités pour faire cela, confirme la validité de cette observation. Si la Chambre des communes n'accepte pas les recommandations du comité, elle qui a en fait délégué ce pouvoir au comité, on recommence tout à zéro.

Il ne s'agit pas simplement de modifier les frontières d'une circonscription; il s'agit de modifier les frontières de tout le système. Confier ce soin à la Chambre des communes ne serait pas seulement contraire à la tradition canadienne, ce serait aussi

## [Texte]

tradition, it would be most impractical. As well, it would probably just invite court challenges all over the place, because it is not a matter that the system we have in place now is the same as the system we had in place in 1964. We now have a charter, which we didn't have in 1964, and we have jurisprudence based on that charter, which we did not have in 1964. So the discretion of the commissions has been severely constrained in those regards. We have not had a lot of court challenges to them, but we are likely to get some. More importantly, I think this committee has an opportunity to strengthen the jurisprudence that has developed by correcting the defects in the law.

**M. Langlois:** Pour éviter les contestations judiciaires dont vous faites mention, et à bon droit, je crois, ne croyez-vous pas que le fait de constitutionnaliser certains critères de redistribution électorale éviterait justement la contestation judiciaire sur la base de la Charte?

**Prof. Aucoin:** I think there are criteria that can be improved upon in the present act, and those relate to lowering the deviation. That is an expression of the relative parity of voting power. Removing the exceptional circumstances clause, which I should remind you in the present act requires no justification whatsoever from an electoral boundaries commission, is absolutely imperative. To try to have criteria and then say "Oh, by the way, when you are really hard-pressed you can do whatever you want" is just a basic denial of the right kind of process in the system.

In regard to community of interest, as we broadly defined it, I do not think you can put into the law precise definitions of that. It is not just a matter of opposing you doing it; I just do not see how you could possibly do it. It is just not possible without actually putting in place provisions that would probably be counter to the charter, because you could argue against them on a case-by-case basis, such as you have to preserve existing constituencies, or you have to follow county lines, or history should be a first order of priority. None of those things, I submit to you, would be acceptable to a court.

## [Traduction]

tout à fait irréaliste. De même, vous vous buteriez à tout bout de champ à des contestations judiciaires parce qu'il ne s'agit pas de savoir que le système que nous avons aujourd'hui est le même que celui que nous avions en 1964. Nous avons aujourd'hui une charte, qui n'existe pas en 1964, et nous avons une jurisprudence qui s'inspire de cette charte, ce que nous n'avions pas en 1964. Donc, le pouvoir discrétionnaire des commissions se retrouve considérablement limité à ces égards. Les décisions des commissions n'ont pas été souvent contestées devant les tribunaux, mais cela risque d'arriver. Chose plus importante, je crois que votre comité a la possibilité de consolider la jurisprudence en comblant les lacunes de la loi.

**Mr. Langlois:** To avoid the court challenges you mentioned, and duly so, in my view, don't you think that the constitutionalization of some electoral boundaries criteria would precisely avoid court challenges based on that charter?

**M. Aucoin:** Je crois qu'il y a des critères que nous pouvons améliorer dans la loi actuelle, et que nous pouvons corriger les critères qui ont trait à l'abaissement de la déviation. Il s'agit là de l'expression de la parité relative des voix. Il est absolument essentiel d'abroger la disposition des circonstances extraordinaires, et je vous rappelle à ce sujet qu'en vertu de la loi actuelle, une Commission de délimitation des circonscriptions électorales n'est nullement tenue de justifier une décision en ce sens. Établir des critères pour ensuite dire: «Ah, soit dit en passant, si vous trouvez ça trop difficile, faites ce que vous voulez» revient à nier la légitimité de tout le processus.

Pour ce qui concerne la communauté d'intérêt, telle que nous la définissons de manière générale, je ne crois pas qu'on peut en donner une définition précise dans le texte de loi. Il ne s'agit pas de savoir si vous êtes contre; je ne vois tout simplement pas comment vous pourriez faire une chose pareille. Il est tout à fait impossible de faire une chose pareille sans adopter des dispositions qui seraient probablement contraires à la Charte, parce que vous pourriez les contester cas par cas, par exemple en disant qu'il faut préserver les frontières existantes, ou qu'il faut épouser les lignes des comtés, ou que la tradition historique doit être le premier critère. À mon avis, aucun tribunal n'accepterait de tels critères.

• 1050

**M. Langlois:** Sur la question de la nomination des membres des commissions provinciales, peut-être avez-vous été plus précis que je ne l'ai compris, mais j'aimerais vous faire préciser la ratification que vous suggérez par le deux-tiers des votes des membres de la Chambre des communes. Est-ce que cette ratification aurait lieu après une audition des témoins devant un comité comme celui-ci, où on pourrait tâter le pouls du témoin et de la personne mise en nomination ou désignée pour obtenir le poste, ou s'agirait-il d'une ratification sur la base d'une ligne de parti ou d'informations glanées à gauche et à droite? Est-ce que c'est un type de ratification davantage du genre sénatorial à l'américaine ou d'un autre mode que vous nous suggérez?

**Prof. Aucoin:** No, I did not have that in mind. The proposal that I had in mind would be that the Speaker would make those nominations following consultations. Those consultations would include consultations with the Chief

**Mr. Langlois:** Regarding the appointment of the provincial commissions' members, perhaps were you more precise than I understood, but I would like to further define the ratification process that you are suggesting with the two thirds of the members of the House of Commons. Would that ratification process take place after the hearing of witnesses by a committee such as this one, where we could size up the nominee or the designated person for the position, or would it be a ratification process based on partisan lines or informations gathered right and left? Would that be a kind of ratification process similar to the American senatorial process or to another mode that you are suggesting to us?

**M. Aucoin:** Non, ce n'est pas ce que j'avais à l'esprit. La proposition que j'ai à l'esprit obligeraient le Président à faire ces nominations après consultation. Ces consultations feraient intervenir le directeur général des élections afin,

## [Text]

Electoral Officer, presumably for the most part on the basis of the track records of people who have served on previous commissions, his or her knowledge of people who have worked in the field more generally, consultations with organizations such as the Political Science Association of Canada, which can give advice on who the relevant people are, what their standing is in the community, and consultation with party leaders in terms of who within their parties are particularly qualified to serve on these commissions.

The Speaker, I suggest, would be well advised to consult a committee such as this, to run those names by them, and then the nominations would go to the House of Commons, where they would be subject to the two-thirds vote, not as ratification, as I say, but as a method of appointment.

I do not have in mind, however, the American experience of bringing candidates in and grilling them. I do not think that is necessary. I do not think it necessarily serves the purpose it is intended to serve in many instances. The people who the Speaker nominates should either be known to the Speaker, or there should be good solid evidence that the persons that he or she would nominate in fact fit the bill of the kinds of people who ought to be serving on these commissions.

I think the important criteria here are a competence to deal with the law and the jurisprudence in the law. I suggest to you that that can be determined without a public hearing.

**M. Langlois:** J'aurais une dernière question, monsieur le président, si vous permettez.

**Le président:** Oui, mais c'est très long.

Okay, one more.

**M. Langlois:** Ça va être terminé pour moi.

**Le président:** C'est très long. Nous sommes ici depuis 11 heures.

**M. Langlois:** C'est peut-être dû à la qualité des témoins, monsieur le président.

**Le président:** Oui, je le sais.

**M. Langlois:** Professeur Aucoin, vous avez répondu à l'avance mais de façon très brève à la question que je vous aurais de toute façon posée quant à la représentation du Québec sur la constitutionnalisation du 25 p. 100 qui est considérée, par une large majorité de Québécois de toutes tendances politiques, comme étant une base, ce que le sénateur Rivest lorsqu'il a comparu devant cette commission a qualifiée de «masse critique», en bas de 25 p. 100, pour influencer la politique canadienne.

Dans votre réponse préliminaire, avant que la question ne vous soit posée, vous avez tout simplement considéré le Québec comme une province comme les autres; c'est une attitude, dans ce pays, qui peut se défendre et certains la défendent aussi. Mais est-ce que vous acceptez le point de vue contraire, à savoir que le Québec étant le foyer national des francophones au Canada, il pourrait bénéficier d'une protection constitutionnelle plus grande que d'autres parties du territoire qui ne revêtent pas nécessairement cette caractéristique?

## [Translation]

essentiellement, de prendre connaissance des états de service des personnes qui ont déjà siégé à d'autres commissions, afin de savoir ce qu'il sait des personnes qui ont travaillé dans ce domaine de manière plus générale, et l'on consulterait des organisations comme l'Association canadienne de science politique, qui peut proposer des personnes compétentes, dire dans quelle mesure elles sont respectées dans le milieu, et l'on consulterait les chefs de parti pour savoir qui, au sein de leur formation, sont particulièrement qualifiés pour siéger à ces commissions.

À mon avis, le Président serait bien avisé de consulter un comité comme celui-ci, de lui proposer des noms, et de là les nominations seraient soumises à la Chambre des communes, où elles seraient confirmées par un vote des deux tiers, mais il ne s'agirait pas d'un processus de ratification, comme je l'ai dit, mais d'un processus de nomination.

Cela dit, je ne songeais pas à la méthode américaine qui consiste à convoquer des candidats et à les cribler de questions. Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Je ne crois pas que ce soit nécessairement la chose à faire dans plusieurs cas. Les personnes proposées par le Président seraient ou bien connues du Président, ou alors on disposerait de preuves solides confirmant que les personnes qu'il ou elle propose ont les compétences voulues pour siéger à ces commissions.

Je crois que le critère important ici serait la connaissance du droit et de la jurisprudence. À mon avis, on n'a pas besoin d'audience publique pour déterminer ce genre de chose.

**Mr. Langlois:** I would have one last question, Mr. Chairman, if I may.

**The Chairman:** Yes, but this is taking a lot of time.

D'accord, une dernière question.

**Mr. Langlois:** I will be done after that.

**The Chairman:** This is taking a lot of time. We have been here since 11 o'clock.

**Mr. Langlois:** This may be due to the quality of our witnesses, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, I know.

**Mr. Langlois:** Professor Aucoin, you replied in advance but very briefly to the question I would have asked you anyway on the representation of Quebec regarding the constitutionalization of the 25% that is envisaged, by a large majority of Quebecers of all political leanings, as a basis, what Senator Rivet called a "critical mass" when he testified before this committee, below the 25%, to influence Canadian politics.

In your preliminary response, before the question was put to you, you simply considered Quebec as a province like all others; it is an attitude, in this country, that is defensible and some people defend it also. But do you accept the opposite point of view, namely that Quebec being the national homeland of francophones in Canada, could benefit from a greater constitutional protection than other parts of the territory which do not necessarily have that characteristic?

**[Texte]**

**Prof. Aucoin:** Well, you might get some dispute in my part of the world from the Acadian community about Quebec being the national cradle of French-speaking citizens, but that is another matter.

On the point about the critical mass being not acceptable if it is under 25%, there are two points. Number one, that's just not true. Going from 25% to 24% going to 23%, given the population of Quebec and therefore the numbers of its MPs, you simply cannot sustain that argument. The argument that has been made that Quebec has not been influential in federal politics is absurd. They have dominated the governing caucuses for many years, even throughout history. They have had dominant roles in the cabinet. Speakers yesterday referred to these. One had to be living in a world of misunderstanding not to have appreciated the profound influence that members of Parliament and members of the cabinet from Quebec have had on Canadian politics.

**[Traduction]**

**M. Aucoin:** Eh bien, il y en a chez nous qui vous diraient que c'est l'Acadie et non le Québec qui est le berceau national des citoyens canadiens de langue française, mais c'est là une autre question.

Au sujet de la masse critique qui ne serait pas acceptable si elle est moindre de 25 p. 100, il y a deux choses à dire ici. La première, c'est que c'est faux. Passer de 25 p. 100 à 24 p. 100 puis à 23 p. 100, sachant la population du Québec et par conséquent le nombre de ses députés fédéraux, c'est un argument qui est tout simplement insoutenable. Dire comme on l'a dit que le Québec exerce une influence négligeable sur la politique fédérale est absurde. Tout au long de l'histoire canadienne, les députés québécois ont dominé les caucus des gouvernants pendant plusieurs années. Ils ont joué des rôles dominants au conseil des ministres. Les témoins d'hier en ont parlé. Il faut vivre dans un autre monde pour dire que les députés fédéraux et les ministres du Québec n'ont pas exercé une influence profonde sur la politique canadienne.

• 1055

As I see it, the 25% guarantee is purely symbolic. If one looks at the projections of population in Quebec into the foreseeable future, there is no way Quebec will not be as influential in Canadian politics in the year 2011 as it is right now, assuming that some things stay the same. From that point of view, I think the view of other Canadians is that in the context of the House of Commons and representation it just is not necessary. It may be necessary to have P.E.I. with four members, but it certainly is not necessary for Quebec, for effective representation, for political power, to have a guarantee of 25%.

À mon avis, cette garantie de 25 p. 100 est strictement symbolique. Si l'on considère les projections démographiques du Québec dans un avenir prévisible, il est impossible que le Québec exerce en l'an 2011 une influence sur la politique canadienne aussi considérable qu'elle l'est aujourd'hui, si certaines choses continuent d'évoluer de la même façon. De ce point de vue, je crois que les autres Canadiens sont d'avis qu'une telle représentation n'est tout simplement pas nécessaire dans le contexte de la Chambre des communes. Il est peut-être nécessaire de conserver les quatre députés de l'Île-du-Prince-Édouard, mais chose certaine, le Québec, pour être représenté efficacement, pour exercer le pouvoir politique, n'a pas besoin de cette garantie de 25 p. 100.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Mes collègues vous le diront, j'ai moi aussi une brève liste de questions de qualité, savantes et succinctes, à adresser au témoin, mais comme nous manquons de temps, je profiterai de la présence des témoins à venir pour les poser. Je vais donc céder mon tour et remercier le témoin de son exposé.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** As colleagues will know, I also have a short list of quality erudite and succinct questions for the witness, but in the interest of time I can probably take them up under further submissions from other witnesses, so I will defer and thank the witness for his presentation.

**The Chairman:** I have one question for the witness. It concerns the administration of the commissions.

Professor Aucoin, in your testimony you suggested that the Chief Electoral Officer take over that administration. Would that include the hiring of staff for the commissions, or would the commissions do their own hiring, subject to guidelines as to salary and so on set by the Chief Electoral Officer?

**Le président:** J'ai une question pour le témoin. Elle concerne l'administration des commissions.

Monsieur le professeur, vous avez dit dans votre témoignage que le directeur général des élections devrait prendre en charge cette administration. Est-ce que cela comprendrait le recrutement du personnel des commissions, ou les commissions feraient-elles leur propre recrutement, sous réserve des lignes directrices quant aux salaires et autres éléments arrêtés par le directeur général des élections?

**Prof. Aucoin:** No. I assume that the Chief Electoral Officer would have the power to make regulation over all of those matters. The Chief Electoral Officer may not want to try to exercise personal power, such as hiring staff. I think that would not be good public management. But I think good public management demands that there be an accountability mechanism in the system, and that accountability mechanism ought to focus on the Chief Electoral Officer.

**M. Aucoin:** Non. J'imagine que le directeur général des élections aurait l'autorité voulue pour prendre des règlements dans tous ces domaines. Le directeur général des élections voudra peut-être s'abstenir d'exercer son pouvoir personnel, par exemple au chapitre du recrutement. Je ne crois pas que ce soit là une bonne gestion des affaires publiques. Mais je crois qu'une bonne gestion des affaires publiques exige l'instauration d'un mécanisme de reddition de comptes dans le système, et ce mécanisme de reddition de comptes devrait faire intervenir principalement le directeur général des élections.

**[Text]**

**The Chairman:** Rather than the Treasury Board, as is now the case?

**Prof. Aucoin:** There is slippage between the two in those things, and I think that ought to be straightened out.

**The Chairman:** Thank you very much for your attendance this morning and the excellent presentation.

**Prof. Aucoin:** Thank you.

**The Chairman:** We enjoyed it very much. The number of questions you got was an indication of how important your presentation was to the committee.

Our next witness is Professor Ken Carty from the Department of Political Science at the University of British Columbia. I believe Mr. Carty also has had experience as a member of a provincial commission in British Columbia.

Mr. Carty, I understand you will be making a presentation and then receive our questions.

**Professor R.K. Carty (Department of Political Science, University of British Columbia):** Yes, Mr. Chairman. I will try to be relatively brief in the interest of time. Thank you, and the members of the committee, for the invitation to discuss these issues with you.

I did some work with the Lortie commission, although I was not primarily concerned with redistribution in that work. I think Peter articulated very clearly the thinking of the commission.

I want to make some comments based on my practical experience with redistribution in British Columbia, and then address very briefly the four points on your agenda.

My first encounter with the hard problems of redistribution came in the early 1980s, when the British Columbia ombudsman asked me to look at and analyse the way in which redistribution was done in this country. That came as a consequence of a number of citizen complaints to the ombudsman about alleged gerrymandering in British Columbia. A number of people believed that the Social Credit government was engaged in gerrymandering, and there were complaints to the ombudsman. I did an analysis of the processes and the mechanisms. Some of that work was later published, and the Chief Electoral Officer refers to it in his little pamphlet on representation and redistribution. It is cited there.

Looking at the record, it became clear that, first of all, Canadians were concerned with the problem of electoral map-making. There was a lot of concern about it in this country but there was not much agreement on how to deal with it. This is still an area in which there is a lot of discussion and debate and uncertainty as to how best to deal with it.

If you look at the various provincial regimes, there is a wide variety of practice across the ten provinces and the federal jurisdiction, though that has been narrowing in recent years.

**[Translation]**

**Le président:** Au lieu du Conseil du Trésor, comme c'est le cas aujourd'hui?

**M. Aucoin:** Il y a des glissements entre les deux en ces matières, et je crois que cela doit être corrigé.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup d'être venu ce matin et de nous avoir donné cet excellent exposé.

**M. Aucoin:** Merci.

**Le président:** Nous avons beaucoup appris. Le nombre de questions qu'on vous a posées révèle l'importance de votre exposé pour le comité.

Notre prochain témoin est le professeur Ken Carty du Département de science politique de l'Université de la Colombie-Britannique. Je crois savoir que M. Carty a également siégé à la Commission électorale de la Colombie-Britannique.

Monsieur Carty, je crois savoir que vous allez faire un exposé et que vous allez ensuite répondre à nos questions.

**M. R.K. Carty (professeur, département de science politique, Université de la Colombie-Britannique):** Oui, monsieur le président. Je tâcherai d'être aussi bref que possible étant donné que nous manquons de temps. Je tiens à vous remercier, vous et les membres du comité, de m'avoir invité à débattre de ces questions avec vous.

J'ai travaillé quelque peu avec la Commission Lortie, mais ce travail avait peu à voir avec le redécoupage de la carte électorale. Je crois que Peter a fort bien résumé la pensée de la commission.

J'aimerais faire quelques observations qui s'inspirent de mon expérience pratique du redécoupage électoral en Colombie-Britannique et ensuite répondre très brièvement aux quatre questions à votre ordre du jour.

Je me suis frotté pour la première fois aux difficultés ardues du redécoupage électoral au début des années quatre-vingt, lorsque l'ombudsman de la Colombie-Britannique m'a demandé d'analyser la façon dont la délimitation des circonscriptions électorales se faisait dans notre pays. Cette demande faisait suite à un certain nombre de plaintes que des citoyens avaient adressées à l'ombudsman au sujet du découpage arbitraire de la carte électorale en Colombie-Britannique. Beaucoup croyaient que le gouvernement créditiste tripotait la carte électorale et l'ombudsman avait reçu des plaintes. J'ai donc analysé le processus et ses divers mécanismes. Une partie de ces travaux ont plus tard été publiés, et le directeur général des élections les mentionne dans sa petite brochure sur la représentation et la redistribution. C'est cité ici.

L'histoire m'a appris tout d'abord que les Canadiens s'étaient toujours préoccupés du découpage de la carte électorale. Cette question suscitait de vives inquiétudes dans notre pays, mais on avait du mal à s'entendre sur les remèdes. C'est encore une question qui suscite beaucoup de discussion et d'incertitude quant à la façon d'y trouver réponse.

Si l'on examine les diverses provinces, on constate une grande diversité dans les pratiques des 10 provinces et au niveau fédéral, même si cette diversité a quelque peu diminué au cours des dernières années.

## [Texte]

Secondly, Canadians have defined the problems of the electoral map very differently from Americans. We have come at this with very different kinds of concerns. We have been much more concerned with the problem of gerrymandering in this country historically. Americans have been far more preoccupied with the issue of equality of voting power. So we have come at the problem with different sets of concerns, the two different ends of the electoral map. That is why our jurisprudence, or lack of it, has been quite different. Until very recently Canadians have been preoccupied with the question of who does the map-making, because in there you deal with the gerrymandering problem. The Americans were at a much earlier stage concerned with the standards of numerical equality.

## [Traduction]

Deuxième chose, les Canadiens entrent le problème du découpage électoral très différemment des Américains. Nos préoccupations ici sont très différentes. Historiquement, dans notre pays, le problème de l'arbitraire dans le découpage électoral a donné lieu à des débats beaucoup plus amples. Les Américains, de leur côté, se préoccupaient beaucoup plus de la question de l'égalité des voix. Nous envisageons donc le problème à partir de préoccupations différentes, à partir de deux extrémités différentes de la carte électorale. Voilà pourquoi notre jurisprudence, lorsqu'il y en a, est très différente. Jusqu'à tout récemment, les Canadiens se sont demandés qui découpait la carte électorale parce que c'est par là qu'on règle le problème de l'arbitraire dans le découpage des circonscriptions. Les Américains se sont préoccupés beaucoup plus tôt des normes de l'égalité numérique.

• 1100

Thirdly, from that it became clear that Canadians sought to solve their problem of gerrymandering by ensuring the political neutrality and autonomy of boundary commissions. That is why that issue is so central to the way Canadians think about it: because we have thought about the problem as being the gerrymandering problem. Anything that threatens the autonomy or the neutrality of commissions will be seen as a retreat from that major advance that was made in the 1960s and the 1970s, and more recently in some of the other provinces that have been established. There is a sense in which we have put gerrymandering a century behind us by doing it in this way.

Troisième chose, il est devenu évident à partir de là que les Canadiens ont cherché à régler leur problème de découpage arbitraire en garantissant la neutralité politique et l'autonomie des commissions de délimitation des circonscriptions. C'est pourquoi cette question est vraiment au cœur de l'idée que les Canadiens se fout de ce problème: c'est parce que nous avons toujours cru qu'il s'agissait d'un problème de découpage arbitraire. Tout ce qui menace l'autonomie ou la neutralité des commissions sera perçu comme une reculade, considérant les grands progrès qui ont été réalisés dans les années soixante et soixante-dix, et ceux plus récents dans certaines provinces. On semble croire que, grâce à cet avancement, le tripotage de la carte électorale appartient désormais à un siècle révolu.

So who does the boundary readjustment is a very important question for Canadians. It is not a kind of technical question; it has been at the centre of our agenda for a long time.

Donc la question de savoir qui procède au découpage de la carte électorale est une question très importante pour les Canadiens. Il ne s'agit pas d'une question technique; c'est une question qui est au cœur de ce débat depuis longtemps.

When I first wrote about these issues, I suggested that having got close to solving finally, after a century, the gerrymandering problem, we were going to have to face the apportionment question; that is, the issue of numbers. I even predicted in the mid-1980s that the courts might challenge the sovereignty of legislatures by finding the electoral maps used to elect them unconstitutional.

Lorsque j'ai commencé à écrire sur ces questions, j'ai dit qu'étant venus si près de régler enfin le problème du découpage arbitraire des circonscriptions, après un siècle de débat, nous allions devoir faire face à la question de la répartition; à savoir, la question des chiffres. J'ai même prédit au milieu des années quatre-vingt que les tribunaux pourraient contester la souveraineté des assemblées législatives en déclarant inconstitutionnelles les cartes électorales ayant servi à les élire.

As recently as 1988 experts said that's an extreme position, that the courts would never do that, as Canadian courts are deferential to politicians and to Parliament. Well, in a very short period we have seen that prophecy come true. Two legislatures have now essentially been declared unconstitutional. British Columbia and Prince Edward Island have had their electoral maps declared unconstitutional, unacceptable, and they have been ordered to redraw them. Implicitly, the courts are saying that these legislatures are unconstitutional because they have been elected in an unconstitutional way.

En 1988, encore, les experts disaient que c'était là une vue extrême, que les tribunaux ne feraient jamais une chose pareille; étant donné que les tribunaux canadiens se montrent biens de déférence envers les politiques et le Parlement. Eh bien, en très peu de temps, on a vu cette prophétie se réaliser. Deux assemblées législatives ont été déclarées essentiellement inconstitutionnelles. Les cartes électorales de Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard ont été déclarées inconstitutionnelles, inacceptables, et on leur a donné l'ordre de les retracer. Ce que disent implicitement les tribunaux c'est que ces assemblées législatives sont inconstitutionnelles parce qu'elles ont été élues d'une façon inconstitutionnelle.

**[Text]**

You will have heard a lot about the Dixon case in British Columbia and the subsequent ones, particularly the Carter one from Saskatchewan. They have made it clear that there is now a minimum standard of plus or minus 25% that the electoral maps must meet.

It is useful to remember that by that standard, seven of the ten maps used in 1993, the election that returned this Parliament, would probably be declared unconstitutional by the courts. I see no reason to think that if your average civil libertarian went to court he wouldn't get seven of the ten maps struck down. There's not much question there. And that would mean that if you come from a province other than Saskatchewan, Manitoba, and Prince Edward Island, it is very likely that the electoral map you were chosen on would be declared unconstitutional by the courts.

The Dixon case I think just started our courts' involvement in this process. It grew out of a British Columbia problem. Having been involved in the way in which that evolved, I want to say a little bit about it.

My second encounter with redistricting in a practical way came with the Fisher Royal Commission on Electoral Boundaries in British Columbia. In 1987 Judge Thomas Fisher was appointed as a royal commissioner of one to redraw the British Columbia electoral map. I worked as a consultant to that commission and was intimately involved in all phases of its work from beginning to end, and then a little bit after the end, so I have some sense of that.

That commission was faced with a difficult problem. The existing electoral map in British Columbia had both single-member and double-member ridings. It had some that were 87% below the provincial quota, areas with 4,000 voters that were bigger than France, and ridings with 67% above the quota. So there were extreme variations. It was told that it had to produce a new, fair map with single-member ridings only.

When a map gets that far out of whack, it is quite clear that there has to be massive change to the electoral map. In the end, all but four constituencies were radically redrawn. There were four in various corners that, for one reason or another, survived.

It was an extraordinarily painful process: most painful for the political parties and the MLAs, but also for citizens. Many of them, as well as interested citizens who came before the judge, said that it couldn't be done: you would destroy long-standing communities of interest; natural political units would be ripped out of their natural heartland. It was just impossible, so they said do not try it. It was a bad idea.

**[Translation]**

Vous avez beaucoup entendu parler de l'affaire Dixon en Colombie-Britannique et des affaires subséquentes, tout particulièrement l'affaire Carter de Saskatchewan. Les tribunaux ont affirmé que la carte électorale doit respecter une norme minimale de plus ou moins 25 p. 100.

Il est bon de souligner qu'aux termes de cette norme, sept des dix cartes utilisées en 1993, soit lors du scrutin qui a donné naissance à la législature actuelle, auraient probablement été déclarées inconstitutionnelles par les tribunaux. Si le premier libertaire venu contestait ces élections devant les tribunaux, il n'aurait aucun mal à faire invalider sept de ces dix cartes. Cela ne fait pas de doute. Ce qui veut dire que si vous êtes d'une province autre que la Saskatchewan, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard, il est vraisemblable que la carte électorale en vertu de laquelle vous avez été élu serait déclarée inconstitutionnelle par les tribunaux.

Je crois que c'est seulement depuis l'affaire Dixon que nos tribunaux s'intéressent à cette question. Cette affaire est née d'un problème qui se posait en Colombie-Britannique. Ayant été témoin de son évolution, j'aimerais en parler un petit peu.

Je me suis frotté pour la deuxième fois au redécoupage électoral lors de la création de la Commission royale Fisher sur la délimitation des circonscriptions électorales en Colombie-Britannique. En 1987, le juge Thomas Fisher a été nommé président de la commission royale chargée de retracer la carte électorale de Colombie-Britannique. J'ai collaboré à cette commission à titre de conseiller et j'ai pris une part active à toutes les phases de ses travaux, du début à la fin, et j'ai suivi l'évolution de la question quelque peu après la fin des travaux, ce qui fait que j'ai une bonne idée de la question.

Cette commission était aux prises avec un problème difficile. La carte électorale de la Colombie-Britannique comportait des circonscriptions où il y avait un ou deux députés. Il y avait des circonscriptions qui ne comptaient que 87 p. 100 du quota provincial, des régions plus grandes que la France où il n'y avait que 4 000 électeurs, et des circonscription qui dépassaient de 67 p. 100 le quota provincial. Il y avait donc des variations extrêmes. La Commission devait produire une nouvelle carte équitable, où les circonscriptions ne seraient représentées que par un seul député.

Lorsqu'une carte électorale devient aussi peu représentative, il est évident qu'il faut y apporter des changements massifs. En fin de compte, toutes les circonscriptions à l'exception de quatre ont été carrément retracées. Seulement quatre circonscriptions ont survécu dans divers coins, pour une raison ou pour une autre.

Ce fut un processus extrêmement douloureux: très douloureux pour les partis politiques et les députés provinciaux, mais aussi pour les électeurs. Nombre d'entre eux, ainsi que des citoyens intéressés qui ont témoigné devant le juge, ont dit qu'on ne pouvait pas faire une chose pareille: qu'on détruirait de vieilles communautés d'intérêts; que des communautés politiques naturelles seraient arrachées de leurs foyers naturels. C'était tout simplement impossible et ils ont dit qu'il ne fallait même pas essayer. L'idée était mauvaise.

**[Texte]**

With a map like this, the judge didn't really know where to start. He decided in the end that all he could do was start with some kind of numerical standard. There was no other guideline. When a map gets that far out of whack, there is not much a commissioner can do but retreat in some sense to the standard that numbers provide.

• 1105

Having to go from minus 87% to plus 67%, he decided that to go to plus or minus 25% would be a large leap. So he adopted that principle and said that at a minimum all would be within that range, with no exceptions whatsoever, and he produced a report.

The Social Credit government was determined to just simply ignore the recommended map and put it on the shelf. Unfortunately for it, a few weeks later the chief justice of the province ordered that all constituencies must fall within that same range, plus or minus 25%, and in response to the protests of the government that it was impossible he said that Judge Fisher just produced a map showing it can be done and not to tell him that it couldn't be done.

The timing and wording of her decision were not accidental. This is the famous Dixon case. The chief justice wanted to rule against the existing map, but the court was obviously concerned to see that a remedy was at hand. So in that sense the Fisher royal commission was instrumental in defining the initial judicial standard adopted in the country.

In her judgment the chief justice noted that other figures were used elsewhere. She commented very favourably on the plus or minus 10% and suggested that one might make an argument for that. But she also implied that she was prepared to settle for plus or minus 25%, in part because here was a map that made it possible and no one could say there wasn't an available remedy.

One wonders if Judge Fisher had said plus or minus 20% whether in fact the Dixon case wouldn't have said plus or minus 20% is the standard because of the way in which it worked out.

That experience leads me to make a couple of points. First, given that the judge in the Dixon case now sits on the Supreme Court of Canada, was appointed to it within a couple of weeks of making that judgment, and is the author of the Carter judgment, it seems to me in reading it that while plus or minus 25% represents the maximum range the court is likely to allow, it's possible—and I would suggest likely—that in future cases the courts may impose tighter standards. This, if you read the judgments, is Justice McLachlin's first go at this process.

It might, for instance, be prepared to do so particularly with regard to the House of Commons, given that the federal Parliament has another chamber explicitly designed to represent unequally sized regions of the country, namely the Senate. One of the arguments for having a bigger variation in provincial houses is that there's no regionally based chamber. But in this Parliament there is, so it's even harder to sustain an argument in this chamber. It's one of the things that leads me to believe that if civil libertarians went to court, they would have the current map struck down.

**[Traduction]**

Avec une telle carte, le juge ne savait pas par où commencer. Il a fini par décider que tout ce qu'il pouvait faire, c'était partir d'une certaine norme numérique. Il n'y avait pas d'autre ligne directrice. Avec une carte aussi embrouillée, le commissaire n'avait d'autre choix que de se rabattre sur une certaine norme numérique.

• 1105

Face à un écart de quota de moins 87 p. 100 à plus 67 p. 100 le juge a décidé qu'un écart de plus ou moins 25 p. 100 serait très important. Il a donc adopté ce principe et demandé dans son rapport que toutes les circonscriptions, sans exception, se situent à l'intérieur de cette fourchette.

Le gouvernement créditiste était pour sa part déterminé à ne pas tenir compte de la carte recommandé et il l'a mise aux oubliettes. Malheureusement pour lui, la juge en chef de la province ordonnait justement quelques semaines plus tard que toutes les circonscriptions devaient se situer à l'intérieur de cette fourchette de plus ou moins 25 p. 100. En réponse aux protestations du gouvernement comme quoi c'était impossible, elle a fait remarquer que le juge Fisher venait de produire une carte respectant ce principe et donc que c'était certainement possible.

Ni le moment choisi pour la décision ni le contenu de la décision n'étaient accidentels. Et il s'agit de la fameuse cause Dixon. La juge en chef voulait se prononcer contre la carte existante, mais la Cour voulait évidemment trouver une solution. Donc, dans un sens la commission royale Fisher a aidé à définir la première norme judiciaire adoptée au Canada.

Dans sa décision, la juge en chef a noté que d'autres chiffres étaient utilisés ailleurs. Selon elle, la proposition de plus ou moins 10 p. 100 lui plaisait et pouvait se défendre. Mais elle a aussi laissé entendre qu'elle était prête à accepter un écart de plus ou moins 25 p. 100, en partie parce qu'il y avait une carte établie selon ce principe et que personne ne pourrait dire qu'il n'y avait pas de solution possible.

Si le juge Fisher avait proposé un écart de plus ou moins 20 p. 100, la norme dans la cause Dixon aurait peut-être été de plus ou moins 20 p. 100.

Ce qui m'amène à faire ces deux observations. D'abord, compte tenu du fait que la juge dans la cause Dixon a été nommée à la Cour suprême du Canada quelques semaines après cette décision et qu'elle est l'auteur de la décision Carter, il me semble que même si la Cour est prête à accepter une fourchette de plus ou moins 25 p. 100 il est possible—and même plausible—qu'à l'avenir elle impose des normes plus strictes. Si vous lisez les décisions, c'est la première intervention de la juge McLachlin dans le processus.

La Cour pourrait être prête à adopter cette attitude en ce qui concerne la Chambre des communes en particulier, compte tenu du fait que le Parlement fédéral a une autre Chambre spécifiquement conçue pour représenter les régions de taille différente au pays, soit le Sénat. Un des arguments en faveur d'un écart plus grand dans les assemblées provinciales est qu'elles n'ont pas de Chambre de représentation régionale. Le Parlement lui en a une donc l'argument a encore moins de valeur. C'est ce qui me porte à croire que si les libertaires s'adressaient au tribunal, ils feraient annuler la carte actuelle.

## [Text]

Secondly, the Fisher commission caused as much pain and disruption in the province as it did because such large discrepancies in the map had been allowed to develop. This made correcting it far more difficult than it would have been had there been regular changes going on in a systematic way. Once it gets out of whack then everything has to change in a massive way and it's far more disruptive for everyone.

Thirdly, where there are large changes to be made to the map, you get just a panoply of diverse arguments about community of interest and historical practice that are simply thrown at the people charged with drawing the map. They just hear an endless litany of them. But of course the more of those kinds of arguments the commissioners have, the harder it is to sort them all out and the harder it is to make sense of them, if everyone comes with complicated arguments about this. It seems to me almost inevitable that in such circumstances the numerical apportionment criteria will become even more decisive.

When there's a small change to be made it's easier to think about community of interest arguments, but when there are big changes to be made and community of interest arguments coming from large numbers of people, it's actually harder to deal with them, and commissions almost inevitably retreat to the common standard of numbers.

So I think the lesson for those who believe in the intangibles of community of interest and history and want them to count more is that they want to be sure that the electoral maps never get too far out of balance. They don't want them to get to be too unequal, and they don't want too long periods to occur between redistributions. So in fact community of interest aficionados ought to be for smaller tolerances and more regular redistributions, and it's easier to make the arguments then to commissions.

Finally, as one who's had to wrestle with drawing a new map, I think it's fair to say that boundary commissioners find there are about as many definitions of community of interest or natural boundaries as there are individuals or groups who appear before them. I think you've probably heard that in the last day or two.

I would bet a fair amount that the next time the British Columbia provincial map is going to be changed, large numbers of people will come before the commission and say that the Fisher constituencies are natural and can't be changed and that they're the only thing that's proper and acceptable, this despite the fact that it took an unprecedented judicial decision to force the map down the throats of the British Columbia establishment. Ten years from now they will be coming in saying "These are the only possible constituencies. It is natural. We have always done it this way." It is always that way.

## [Translation]

Deuxièmement, si la commission Fisher a causé un tel bouleversement pénible dans la province c'est qu'on avait toléré l'existence de ces grands écarts. La correction de la carte était ainsi beaucoup plus difficile que s'il y avait eu en cours de route des révisions systématiques. Plus il y a déséquilibre, plus les changements doivent être importants, avec les inconvénients que cela comporte pour tout le monde.

Troisièmement, lorsqu'il faut apporter des changements importants à une carte, les responsables seront confrontés à toutes sortes d'arguments portant sur la communautés d'intérêts et les pratiques historiques. Les arguments n'en finissent plus. Et plus il y en a, plus il est difficile aux commissaires de faire la part des choses. S'il y a des tas d'arguments complexes, leur tâche devient extrêmement difficile. Dans ce genre de circonstance, les critères de répartition numérique deviennent encore plus nécessaires.

Lorsque les changements doivent être limités, il est plus facile de tenir compte des arguments invoquant la communauté d'intérêts; dans le cas contraire, s'il y a un grand nombre de personnes qui les font valoir, les commissions n'ont pas d'autre choix que de revenir à une norme numérique.

La leçon à en tirer pour ceux qui croient aux facteurs intangibles que sont la communauté des intérêts et l'histoire et qui souhaitent que ces facteurs entrent davantage en ligne de compte est qu'ils ne doivent pas laisser les cartes électorales devenir trop déséquilibrées. Les circonscriptions ne doivent pas devenir trop illégales et les révisions ne doivent pas être trop espacées. Les défenseurs de la communauté d'intérêts devraient préconiser de plus petites tolérances et des remaniements plus réguliers de la carte. À ce moment-là, ils auraient plus de chance de faire valoir leurs arguments auprès des commissions.

Enfin, ayant personnellement participé à l'établissement d'une nouvelle carte, je puis dire que pour les commissaires à la révision des limites des circonscriptions électorales il y a autant de définitions de communautés d'intérêt ou de limites naturelles qu'il y a de particuliers ou de groupes qui comparaissent devant eux. Je pense que vous avez dû entendre la même chose très souvent au cours des deux derniers jours.

Je suis prêt à parier que la prochaine fois que la carte de la Colombie-Britannique sera modifiée il y aura des tas de gens qui se présenteront devant la commission pour faire valoir que les circonscriptions de la commission Fisher sont les bonnes et son intouchables, et ce malgré le fait qu'il a fallu une décision judiciaire sans précédent pour les imposer à l'élite du pouvoir en Colombie-Britannique. Dix ans plus tard, il y aura encore des gens pour dire: «Ce sont les seules circonscriptions possibles. Elles s'imposent. Nous avons toujours procédé de cette façon».

[Texte]

[Traduction]

• 1110

An important reality is that boundaries create communities of interest, at least as much as communities of interest suggest boundaries. Existing boundaries such as those of federal ridings, provincial ridings, municipalities, I suppose even provinces, are those that are most often defined as siting and defining natural communities. It is not surprising. That is how we organize our party organizations and our political groups.

The idea that there is something out there that is a natural political community is often a myth, and very often the product of some former boundary commissioner. The distinction between Saskatchewan and Alberta is in some sense the creation of Laurier's decision to draw the border between them up and down instead of across. You can imagine if in 1905, when they divided the territory between these two new provinces, they decided to have a northern and a southern province, as was debated a lot at the time, we would now talk about the natural, normal, historical inevitability of those communities. Well, they evolved in other ways because some boundary commissioner decided to draw the line. In this case it was the Prime Minister and it was a province. But the same principle works even for electoral districts.

Let me say something about your four points. It is worth remembering, of course, that since the adoption of autonomous commissions the House has interrupted the process several times. I think this constant interference is likely to encourage people to go to court. People now think that this process ought to be non-partisan, and the more the House stops the process that is seen to be properly non-partisan, the more likely you are to encourage citizens to go to court and have these things overturned.

I want to make some more comments, then recommendations on some of these issues.

What about the cap? You have talked about the constitutional problems and you know what the constitutional problems are. Short of some possible new interpretation of section 51A on the senatorial floor, the solution is either going to be a very large cap or some kind of fundamental constitutional change. I suspect that you are probably not going to be recommending, and then seeing through, some constitutional change. But if you did want to recommend constitutional change in the interest of limiting the size of the House, one might want to think very broadly about the way in which that could be done.

You might propose, for instance, simply abandoning the provincial basis for allocating Commons seats. That is a kind of a radical idea. That would produce, of course, a House where Canadians would represent a more national, Canada-wide character. Of course, it would end once and for all these provincially defined representational formulae that have created so many problems for most of this century, and have some provinces getting more than their fair share of seats. If in fact

Il faut tenir compte du fait que les limites électorales créent des communautés d'intérêt autant que les communautés d'intérêt servent à établir les limites électorales. Les limites existantes pour les circonscriptions fédérales, les circonscriptions provinciales, les municipalités et même les provinces, je suppose, sont censées définir les communautés naturelles. Ce n'est pas surprenant. Nous organisons nos partis et nos groupes politiques à partir de ces limites.

Cependant, l'idée selon laquelle telle ou telle communauté représente une communauté politique naturelle est souvent un mythe, et souvent le produit de l'imagination d'un ancien commissaire. La distinction entre la Saskatchewan et l'Alberta est le résultat de la décision de Laurier de tracer la frontière longitudinalement plutôt que transversalement. Si, en 1905, lorsqu'on a réparti le territoire entre les deux nouvelles provinces, on avait décidé de créer une province septentrionale et une province méridionale, comme il en avait été longtemps question, les gens diraient aujourd'hui de ces communautés qu'elles sont naturelles, normales, incontournables sur le plan historique. Elles se sont développées d'une autre façon parce que le commissaire a décidé de tirer la ligne comme il l'a fait. Dans ce cas, c'était la décision du premier ministre et il s'agissait d'une province. Le même principe vaut pour les circonscriptions électorales.

En ce qui concerne vos quatre points, il convient de rappeler que depuis l'adoption des commissions autonomes la Chambre a interrompu le processus à plusieurs reprises. Cette intervention constante risque d'encourager les gens à s'adresser aux tribunaux. Les gens pensent que le processus devrait être non partisan. Plus la Chambre interrompt un processus qui est censé être non sectaire, plus les citoyens risquent d'aller devant les tribunaux pour faire annuler ces décisions.

Je vais faire encore quelques observations avant de passer à mes recommandations.

Que penser de l'idée d'un plafond? Vous avez parlé des problèmes constitutionnels. Vous les connaissez bien. À moins d'une nouvelle interprétation possible de l'article 51A au Sénat, la solution ne peut venir que de l'imposition d'un plafond à un niveau très élevé ou d'une modification fondamentale à la Constitution. Je ne m'attends pas à ce que vous recommandiez et fassiez adopter une modification quelconque à la Constitution. Cependant, si vous recommandez une telle modification en vue de limiter le nombre de sièges à la Chambre des communes, vous avez intérêt à aborder la question d'une façon très large.

Vous pourriez proposer, par exemple, d'abandonner l'attribution des sièges des Communes par provinces. Ce serait une idée radicale. Elle produirait une Chambre à caractère plus national. Elle abolirait une fois pour toute les formules de représentation par provinces qui ont causé tant de problèmes au pays depuis 1900 et qui ont fait que certaines provinces se retrouvent maintenant avec un nombre disproportionné de sièges. Si les Canadiens sont représentés en tant que Canadiens

## [Text]

Canadians were represented as Canadians in the Commons, and there were less provincial representation in the Senate and provincial governments, then one could end this once and for all. But that is of course a big constitutional change, and I think it is somewhat unlikely.

If constitutional change is not possible and one wants to cap or shrink the size of the House, just do so. Go and tell people in Alberta and British Columbia that their voices and votes are going to count less than those of New Brunswickers and Nova Scotians and that is the way it has to be. I don't think it will be a particularly easy sell. As a British Columbian, I cannot offer you any convincing argument as to why they would find it particularly convincing.

This is a particularly difficult issue. Charter rights come up against the Constitution here, and Canadians somehow don't understand that. It is very difficult to explain that these constitutional rights have the same kind of status as charter rights. It is a difficult problem. Selling the cap means selling to British Columbians and Albertans that their voices and votes are going to count less, and I think it will be difficult.

The question of boundary commissioner selection is an important one. As I said at the beginning, it is seen as one of the triumphs. After 100 years of ending gerrymandering, only if we maintain the neutrality of this process are people going to be confident in the impartiality of the entire redistribution process.

I think the current system of using the Speaker has worked relatively well. I can only think of a couple of modest changes, although I think Peter Aucoin suggested a number of other useful ones this morning. One might encourage some greater openness in the appointment process, perhaps by calling for nominations somehow, or indicating that the Speaker would be happy to receive nominations, or would be seen to be consulting with some people.

I have talked to at least two different boundary commissioners in this particular round and both of them have asked me, "How did I get appointed? Do you now how I got appointed? Did you recommend me?" If boundary commissioners are mystified by the process, then it seems to me that a lot of other people may well be. I was quite surprised that two of them said to me, "How did I get appointed and why am I on this commission?" They were pleased to serve. They are extraordinarily highly qualified people in both cases. But it is kind of a vignette of the mystery that surrounds the process.

Secondly, I suggest that you might reconsider whether a judge needs to be appointed to chair the commissions. I can think of instances—though, I hasten to add, not in this particular round—where an individual was appointed in this role who seemed to have relatively limited knowledge or interest in the process. Perhaps they were a judge who was available from the court at the particular time. In a couple of instances this has resulted in rather poor leadership and effectively a two-person commission. If two-people commissions are tied, then there is not an easy resolution.

## [Translation]

à la Chambre des communes et s'il y avait moins de représentation provinciale au Sénat et dans les assemblées provinciales le problème serait réglé une fois pour toutes. Pour en arriver là, cependant, il faut une modification de taille à la Constitution et il est peu probable qu'elle soit adoptée.

À défaut d'une modification constitutionnelle, si l'on veut imposer un plafond ou réduire la taille de la Chambre, qu'en le tasse. Cependant, il n'est pas facile de dire aux gens de l'Alberta et de la Colombie-Britannique que leurs voix et leurs votes n'ont pas autant de poids que ceux du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse. En tant que Britannique-Colombien, je ne saurais vous offrir d'arguments convainquants.

C'est un problème qui n'est pas facile à résoudre. La Charte des droits entre en conflit avec la Constitution en l'occurrence, et les Canadiens ont du mal à le comprendre. Il est très difficile à expliquer que ces droits constitutionnels ont la même valeur que les droits en vertu de la Charte. Un plafond signifie que les habitants de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont une voix et un vote qui comptent moins que ceux des habitants d'autres provinces et ce sera un argument difficile à faire accepter.

La question du choix du commissaire à la révision des limites des circonscriptions électorales est très importante. Comme je l'ai dit au début on y voit là un des très grands succès. Après un siècle d'action contre le remaniement arbitraire, la neutralité du processus est essentielle si les gens doivent continuer d'avoir confiance en son impartialité.

Le système actuel qui met à contribution le président de la Chambre fonctionne assez bien. Je ne peux songer qu'à quelques modifications mineures à cet égard. Peter Aucoin a également fait un certain nombre de suggestions utiles ce matin. Le processus de nomination pourrait être plus ouvert. On pourrait peut-être inviter des candidatures ou faire savoir que le président de la Chambre est prêt à en recevoir. Ou encore le président de la Chambre pourrait vouloir consulter un certain nombre de personnes.

• 1115

J'ai parlé à deux commissaires lors de ce dernier tour. Ils m'ont demandé tous les deux: «Comment j'ai été nommé? Avez-vous une idée? M'avez-vous recommandé?» Si les commissaires eux-mêmes ne comprennent pas le processus, bien des gens ne doivent pas le comprendre non plus. J'ai été très surpris de les entendre me demander: «Comment et pourquoi ai-je été nommé à la commission?» Ils étaient par ailleurs heureux de servir. Ils sont tous les deux extraordinairement qualifiés pour remplir ce rôle. C'est cependant un fait qui illustre le caractère mystérieux du processus.

Deuxièmement, vous voudriez peut-être vous demander s'il est vraiment nécessaire qu'un juge préside les commissions. Je me souviens de cas—pas lors de ce tour, je dois préciser—où la personne qui a été nommée pour jouer ce rôle ne semblait pas être très compétente ou manifesté beaucoup d'intérêt à la chose. C'était peut-être un juge qui était disponible à ce moment-là. Dans au moins deux cas, le leadership a fait défaut et la commission a finalement été une commission à deux personnes. Dans ce cas-là, c'est l'impasse.

**[Texte]**

This is not to say that one couldn't have judges, but I don't think it is necessary. If the Speaker was to designate three individuals, then surely they could choose a chair from among themselves. We don't need to continue to use judges, though that is simply a suggestion.

On the question of powers and methods of boundary commissioners, I want to make two major observations. The first has to do with the number of commissions, because some people have mooted the issue of whether there should be a single commission.

Of course until 1960 one could argue that there was a kind of single source for boundary redistributions, and that was the House of Commons itself. With the invention of the contemporary process in the 1960s, we moved to a more decentralized provincially based system. So that was actually a significant change.

It is bound to produce some variation between provinces in the way in which commissions go about their business, the standards they use in applying the electoral maps and the balance of considerations they bring to their discussions. Of course the whole point of having 11 commissions would seem to be to maximize the use of local knowledge in the readjustment process so that different weight is given to different factors in different provinces.

You want to take counties into account in Nova Scotia. Those counties predate Canada by a long period. We have no counties in British Columbia. So there are different kinds of historical boundaries that have some resonance, and you would expect commissions perhaps to think about those kinds of things differently.

So maybe the fact that commissions in different provinces work a little bit differently ought not to be too distressing, if they are within the basic parameters. That is the point of having 11 different ones.

If you want the process to work in the same way in all parts of the country, then there might be some merit in going to one single national boundary commission. If that was just impractical in terms of getting the job done, then I suppose that some overlapping membership and commission members being brought together more frequently to discuss their problems would be second-best solutions to that.

That's it. I don't think standardization across commissions is a particularly important problem. We have these provincially based memberships because we think that the provinces have distinct political traditions and practices. As long as we have provincially based representation in the House of Commons, perhaps we should expect some provincial variation in the boundary process that produces those members of Parliament.

The second issue of concern is to define how a commission should start its work. The options seem to be, as people have articulated them in the House to this point, whether a commission should start with the numbers and make a map to

**[Traduction]**

Les juges ne devraient pas être exclus, mais ce n'est une nécessité non plus. Le président de la Chambre pourrait nommer trois personnes et celles-ci pourraient décider entre elles qui doit présider la commission. À mon avis, nous n'avons pas à continuer d'avoir recours à des juges.

En ce qui concerne les pouvoirs et les méthodes des commissaires à la révision des limites des circonscriptions électorales, j'aurais deux principales observations. La première a trait au nombre de commissions. Certains sont passé rapidement sur la question de savoir s'il ne devrait pas y avoir qu'une seule commission.

Jusqu'en 1960, il y avait d'une certaine façon une seule autorité chargée de la révision des limites des circonscriptions électorales, et c'était la Chambre des communes elle-même. Avec l'avènement du processus actuel au cours des années soixante, le système est devenu plus décentralisé et axé sur les provinces. Il s'est agi d'une modification importante.

La façon dont les commissions font leur travail, les normes qu'elles utilisent dans l'établissement des cartes électorales et les considérations dont elles tiennent compte dans leurs discussions ne peuvent que donner des différences importantes entre les provinces. Évidemment, s'il y a 11 commissions, c'est pour qu'elles profitent au maximum de leur connaissance de la situation locale dans le processus de révision, pour qu'elles tiennent compte de la façon dont jouent divers facteurs dans diverses provinces.

En Nouvelle-Écosse, il faut tenir compte des comtés. Ils existaient bien avant la création du Canada. En Colombie-Britannique, il n'y en a pas. Certaines limites ont une signification historique et les commissions doivent en tenir compte.

Le fait dont les commissions voient les choses quelque peu différemment selon les provinces n'a rien d'alarmant, si elles respectent certains paramètres de base. C'est la raison pour laquelle il y a 11 commissions différentes.

Si vous voulez que le processus se déroule de la même façon partout au pays, vous devez à ce moment-là envisager la création d'une seule commission nationale de révision des limites des circonscriptions électorales. Si ce n'est pas possible sur le plan pratique, une solution de rechange pourrait être d'amener des commissaires à siéger à plusieurs commissions ou de permettre aux commissaires de se réunir plus souvent de façon à pouvoir discuter de leurs problèmes.

C'est tout ce qu'il y a à faire. L'uniformisation des méthodes d'une commission à l'autre n'est pas un problème. Nous avons des commissions provinciales parce que nous pensons que les provinces ont des traditions et des pratiques politiques différentes. Tant que la représentation à la Chambre des communes se fera par provinces, nous devrons nous attendre à ce qu'il y ait des différences provinciales dans le processus de délimitation des circonscriptions à partir duquel les députés du Parlement sont élus.

Il y a également la question de savoir comment une commission doit aborder sa tâche. Il semble y avoir deux possibilités, telles que les députés à la Chambre jusqu'à présent les ont clairement exprimées. Une commission devrait-elle partir

## [Text]

suit the numbers or whether it should start with the existing map and say, "Where have we got some problems in here, can we modify the existing map to meet some kind of standard, meet some minimal numerical criteria?"

The statute as it is currently written strongly implies the former; that is, that one is obliged to start with the numbers in this exercise. Certainly McLachlin's words in the Dixon case were "Equality of voting power is the single most important factor to be considered in determining electoral boundaries". That is what the judge said. It is the single most important factor to be considered in electoral boundaries. It makes it fairly clear where the courts stand on this, and I agree with Peter that this issue is now essentially closed. The courts have ruled pretty clearly that they are going to judge maps in those terms.

Citizens are going to judge them too, and if they find them wanting, they are going to go to court and ask the judge to throw them over, as they have in British Columbia and Prince Edward Island.

## [Translation]

de chiffres et tracer une carte en fonction de ces chiffres ou prendre comme point de départ la carte existante et se demander quels sont les problèmes, si la carte existante peut être modifiée tout en respectant certaines normes et certains critères numériques minimum.

La loi, de la façon dont elle est rédigée actuellement, semble envisager la première possibilité, c'est-à-dire qu'il faille partir de chiffres. Aux dires de la juge McLachlin dans la cause Dixon: «La parité du pouvoir de vote est le facteur le plus important à être considéré dans la délimitation des circonscriptions électorales». Pour la juge, donc, c'est le facteur décisif. La position des tribunaux est maintenant connue. Je suis d'accord avec Peter pour dire que l'affaire est close. Les tribunaux ont clairement indiqué que telle serait leur décision à ce sujet dorénavant.

Les citoyens vont également se pencher sur les cartes. S'il les juge insatisfaisantes, ils s'adresseront aux tribunaux pour les faire annuler. Ils l'ont déjà fait en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard.

• 1120

The problem that commissions have is that the plus or minus 25% range is really very large. With so much room to manoeuvre, commissions are not always clear on what to do. Should they try to make the ridings equal, recognizing that they can vary by this much if necessary, or should they freely use the entire range?

Under the current system, the considerable leeway allowed commissions means that it isn't clear what a particular commission will do until you get the map. I think that's one of the things that has gone on in this particular round. New commissions have applied this big range rather differently than they did ten years ago, so there were big surprises, in some sense to answer partly the question Mr. Hermanson raised a little earlier this morning.

I think a much more confident use of community interest arguments would occur in a much more predictable, stable process if the range was narrower. I think that is probably why the Lortie commission recommended plus or minus 15%. I would push it even lower, perhaps 10%, as they do in Australia.

The final point to be made about the process is that it takes far too long. Using the present system, most redistributions are long out of date by the time they come into effect, usually for the last election of the decade based on census material collected in the first year of the decade.

Get the commissions working sooner, give them less time to do it, shorten the public hearing process, and get the job done. The House of Commons used to do it far more quickly, before they had the kind of technology they have now, than these commissions do now.

This leads me to the last point about the mandate item that is focused on the involvement of MPs and the public. My experience is, to put it quite bluntly, that such participation consists in a very large part of special pleading. People want to come to make a case for some deviation from equal representation, to argue that their area deserves special attention that by definition some other area in their province shouldn't get. How can it? If they get special attention, it has to

Le problème pour les commissions est que l'écart de plus ou moins 25 p. 100 laisse encore beaucoup de marge de manœuvre. Les commissions sont souvent indécises. Doivent-elles essayer d'égaliser les circonscriptions, sachant qu'elles peuvent se donner cette marge, ou se dire au départ qu'elles disposent de toute cette marge?

Avec le système actuel, qui accorde toute cette marge de manœuvre aux commissions, il est difficile de dire en quoi consistera la carte à la fin du processus. Nous en avons eu une illustration lors de la dernière révision. Les nouvelles commissions se sont servies de cette marge considérable d'une façon différente d'il y a dix ans. Il y a donc eu des surprises de taille, pour répondre en partie à la question qu'a posée M. Hermanson ce matin.

Je pense que l'argument relatif à la communauté d'intérêts pourrait se révéler plus solide si le processus était plus prévisible, plus stable, si la marge était plus étroite. C'est probablement la raison pour laquelle la commission Lortie a recommandé une marge de plus ou moins 15 p. 100. Je la réduirais personnellement encore davantage, peut-être à 10 p. 100, comme en Australie.

Enfin, le processus est beaucoup trop long. En vertu du système actuel, la plupart des révisions sont déjà dépassées lorsqu'elles entrent en vigueur. Elles sont utilisées pour la dernière élection de la décennie tandis qu'elles se fondent sur des données recueillies lors de la première année de la décennie.

Il faut que les commissions commencent et terminent leur travail plus rapidement, et que les audiences publiques soient raccourcies. La Chambre des Communes procéda beaucoup plus rapidement lorsqu'elle était appelée à intervenir, et c'était avant l'avènement des nouvelles techniques.

Ce qui m'amène à mon dernier point concernant le mandat. La participation des députés et du public. Pour être franc, ce que j'ai vu lors de ce genre d'exercice, ce sont essentiellement des gens tenter de faire valoir des circonstances spéciales. Pour la plupart, ils réclament des exceptions au principe de la représentation égale, font valoir que leur région mérite une attention spéciale par rapport à d'autres régions de leur province. Cependant, s'ils font l'objet d'une mesure spéciale,

## [Texte]

be taken out of someone else's hide somewhere on the map. There are only so many seats for a riding. If somebody gets special attention and gets a lower quota, someone else has to have a higher one. It is the only way the numbers can add up.

The reality is that most interveners are focused on their local area. They fail to recognize that changes made in one corner of a map inevitably ripple their way across to other ridings. It starts out as a reasonable request for some boundary modification, West Vancouver for instance, from some local citizens' group to just move it three streets over. By the time you are three constituencies over in the Fraser Valley, you have a huge problem and a whole town has to be pushed aside. You get unresolvable problems and unworkable maps.

As a result, many of the claims that come up in these sessions, it seems to me, tend to cancel one another out because they rarely take the whole map into consideration and ultimately contribute relatively little to the decision-making process. I only speak from having to try to do this provincially.

I think it is desirable to provide for public input from MPs and voters—or non-voters, I suppose, if they are interested—but I suggest that wherever possible such input be asked for early in the process and be in the form of a written brief to focus people's attention on not only their riding but also on the implications for other ones, that we perhaps shorten the public hearing process, get this done much more quickly at an earlier period, soon after the appointment of commissions or perhaps the publication of their boundaries, and then bring it to an end and get the maps done.

I have taken perhaps 10 or 15 minutes, Mr. Chairman, and I will stop.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Carty, for the presentation.

**Mr. Lee:** Professor Carty, thank you for your presentation. It was very informative.

I want to address one item. It has to do with the variation, 25% up or 25% down, or the numbers issue. We talk about voting parity. I prefer to think of it as representation parity. The reason is that permanent residents of Canada who happen not to be citizens have always played a major role in this country. We are a country of immigrants. We are also a former country of an empire. I don't know whether that element is still as important as it used to be. But what we have out there are communities, usually urban centres, that intake relatively high numbers of new Canadians. Our charter recognizes the role, the importance of people who are resident in Canada as opposed to people who are citizens, and suggestions I have heard from place to place in this process we are working through now suggest that we ought to be using, perhaps, voters' lists as opposed to population data.

Do you have any leaning in that regard, as to whether or not we should be looking more closely at population data or voter data when we draw these boundaries, when we calculate the numbers?

## [Traduction]

d'autres en subissent les conséquences. Il n'y a qu'un nombre limité de sièges. Si quelqu'un obtient un quota plus bas, quelqu'un d'autre doit avoir un quota plus élevé. C'est la seule façon pour les chiffres de concorder.

En réalité, la plupart des intervenants ne considèrent que leur petite région. Ils ne réalisent pas que les changements qu'ils réclament dans un petit coin de la carte se répercutent inévitablement sur les autres circonscriptions. Au départ, un petit groupe de citoyens, de Vancouver-ouest, par exemple, peut demander quelque chose d'apparence très raisonnable, comme placer la limite trois rues plus loin. L'effet se répercute plus loin. Trois circonscriptions plus loin, dans la Vallée du Fraser, cette demande peut signifier le déplacement de toute une ville. Les problèmes deviennent insolubles et les cartes inapplicables.

Ce qui fait que bien des demandes faites lors de ces audiences semblent s'annuler réciproquement, parce qu'elles tiennent rarement compte des répercussions globales. Aussi, elles contribuent très peu au processus décisionnel. Je parle par expérience ayant eu à effectuer ce travail sur le plan provincial.

Je pense que la participation des députés et des électeurs—ou des non-électeurs, s'ils sont intéressés, est souhaitable, mais que dans la mesure du possible cette participation doit survenir au début du processus et prendre la forme de mémoires écrits pour que les gens ne concentrent pas leur attention uniquement sur leur circonscription mais voient comment les mesures qu'ils préconisent se répercutent ailleurs. Je pense également que les audiences publiques devraient être raccourcies, qu'elles devraient intervenir tout de suite après la création des commissions ou la publication des limites. Après, il faudrait mettre fin au processus et tracer les cartes.

J'ai peut-être pris dix ou quinze minutes, monsieur le président. Je vais m'arrêter ici.

**Le président:** Merci de votre exposé, monsieur Carty.

**M. Lee:** Oui, merci de votre exposé, professeur Carty. Il a été très intéressant.

Je voudrais revenir sur un point. Il a trait à la marge de plus ou moins 25 p. 100 ou aux chiffres, si vous voulez. Nous parlons de parité du vote, mais je préférerais que nous parlions de parité de la représentation. Il me semble que les résidents permanents du Canada, qui ne sont pas nécessairement citoyens, ont toujours joué un rôle important dans ce pays. Nous sommes un pays d'immigrants. Nous sommes issus d'un ancien empire. Je ne sais pas si c'est un élément qui est toujours aussi important. Nos communautés en tout cas, nos centres urbains comptent de nombreux nouveaux Canadiens. Notre Charte reconnaît le rôle, l'importance des résidents du Canada par rapport aux citoyens. Et d'après les suggestions que j'ai entendues à divers endroits au cours de ce processus, nous devrions utiliser les listes d'électeurs plutôt que les données sur la population comme point de départ.

[Text]

**Prof. Carty:** There is an interesting contradiction in the Constitution, because the Constitution provides that the allocation of seats among provinces, one province to the next, be done in terms of population. But the charter speaks about citizens having the right to vote. "Every citizen should have the right to vote" is the phrase in section 3 of the charter, and it is on this premise that the jurisprudence around electoral boundaries has evolved in the court decisions. So there is a kind of funny contradiction there.

The electoral boundary drawing process is largely a process of drawing boundaries within provinces. I find the argument of using electoral voters lists a powerful one because it ensures you could have more up-to-date lists, numbers, and I think probably more accurate numbers. You'd have much more flexibility in when you do it, how often you do it, the ways in which you do it. So I am inclined to agree with those who make that argument for drawing the boundaries. If you want to maximize the ease and the facility, minimize the disruption, moving to an electors list system would be desirable.

Of course, if one also adopted a permanent voters list, then one would exaggerate all the advantages of that process. Of course, I think that was one of the Lortie recommendations.

**Mr. Lee:** As an MP, I don't just vote in the House of Commons. There are two main roles for MPs. One is the voting representation role. The other is the ombudsman role. When people call me on the phone, I don't ask whether or not they are citizens. When we are designing federal constituencies, we are designing the work base, the population base that the MP does his or her job in.

I happen to represent a riding that is 52% to 53% immigrant. I know there is a proportion of my constituency in the pipeline, so to speak, of becoming citizens. They represent large numbers and they tend, in my experience, to rely heavily on federal government services. When things don't go quite right, they look to the MP in the ombudsman role.

As a result, I am one of those who would be a fighter to make sure that redistribution recognized people, people who have rights, people who have needs, people who pay my salary, people who pay their taxes, people who are recognized in the charter and are on the political map. Do you have any sympathy for that perspective?

**Prof. Carty:** I understand that perspective. My view is that the most important job MPs do, one we have recognized for well over a century, is to elect a government or to fire a government. Parliaments have done both those things since the beginning of our political time. As recently as 1979, Parliament fired a government.

That is the fundamental central task of Parliament. It is to hold the government accountable, and that is the fundamental way in which they do it. In that sense, there is a powerful argument for an equality of voting power so that those votes for governments or against governments represent equal numbers of voters out there. It is the only way in which people can have some say over who their government will be, or in dismissing their government.

[Translation]

**M. Carty:** Il y a une contradiction intéressante à cet égard dans la Constitution. Celle-ci prévoit la répartition des sièges entre les provinces en fonction la population. La Charte dit cependant que les citoyens ont le droit de vote. L'article 3 de la Charte dit bien: «Tout citoyen a le droit de vote». C'est sur cette thèse que s'est établie la jurisprudence en matière de limites des circonscriptions électorales à partir des décisions des tribunaux. Il y a donc une étrange contradiction à ce niveau.

La délimitation des circonscriptions électorales se fait essentiellement à l'intérieur des provinces. Je trouve convaincant l'argument selon lequel il est préférable d'utiliser les listes d'électeurs parce qu'il permet d'obtenir des listes plus à jour et des chiffres probablement plus exacts. De cette façon, il est plus facile de déterminer quand procéder, avec quelle fréquence, de quelle façon. Je suis porté à me ranger du côté de ceux qui font valoir cet argument. Pour ce qui est de faciliter le processus, minimiser les problèmes, le système des listes d'électeurs est préférable.

Évidemment, des listes permanentes d'électeurs seraient encore plus avantageuses. Je pense que c'était une des recommandations de la commission Lortie.

**M. Lee:** En tant que député, je ne me contente pas de voter à la Chambre des communes. J'ai deux rôles principaux. Je vote en tant que représentant de mes électeurs. Je joue également le rôle d'un ombudsman. Lorsque les gens m'appellent au téléphone, je ne leur demande pas s'ils sont citoyens. Lorsque des circonscriptions fédérales sont délimitées, ce sont également des groupes de personnes avec lesquelles les députés sont appelés à travailler qui sont délimités.

Il se trouve que je représente une circonscription où les immigrants représentent 52 ou 53 p. 100 de la population. En tout temps, il y a des gens qui sont sur le point de devenir citoyens. Ils sont nombreux. Et d'après mon expérience, ils ont tendance à beaucoup utiliser les services du gouvernement fédéral. Lorsqu'ils ont des problèmes, ils s'adressent à leur député qu'ils considèrent comme un ombudsman.

En conséquence, je suis l'un de ceux qui sont prêts à insister pour que le processus de révision tienne compte d'un groupe de gens qui ont des droits, qui ont des besoins, qui paient mon salaire, qui paient leurs impôts, qui sont reconnus dans la Charte et qui ont leur place dans la carte électorale. Appuyez-vous une telle position?

**M. Carty:** Je la comprends. À mon avis, le rôle le plus important du député, qu'on lui reconnaît depuis plus d'un siècle, consiste à élire ou à battre un gouvernement. Le Parlement joue ce rôle depuis toujours. Aussi récemment qu'en 1979, il a battu un gouvernement.

Le Parlement n'a pas de rôle plus important. Il demande des comptes au gouvernement et il décide. C'est un argument convaincant en faveur de l'égalité du pouvoir de vote. Il faut que les votes pour ou contre le gouvernement représentent un nombre égal de votants. C'est la seule façon pour la population de décider de son gouvernement, d'élire ou de défaire un gouvernement.

## [Texte]

Of course, members of Parliament play lots of other roles, and the ombudsman one you have talked about is an important one. Every riding is different. There are ridings in which people speak 100 languages. There are ridings in which people speak all the same language and do all the same kind of work. There are ridings that are two minutes across in a taxi. There are ridings that are three time zones across.

## [Traduction]

Évidemment, les députés au Parlement jouent d'autres rôles, dont celui d'ombudsman, dont vous avez parlé. Et les circonscriptions sont toutes différentes. Il y en a où 100 langues sont en usage. Il y en a d'autres où les gens parlent tous la même langue et font tous le même travail. Il y a des circonscriptions qui prennent deux minutes à traverser en taxi. Il y en a d'autres qui s'étalent sur trois fuseaux horaires.

• 1130

It seems to me that to provide for what you describe in some sense as the resources that allow you to do your job is really a matter for the House and its Board of Internal Economy to deal with.

I think that members with multicultural ridings may need more staff to translate for people who wander into their office. People who have to travel across vast areas need a larger transportation allowance. It seems to me there is a wide variety of tools that MPs need to do that part of their job.

But that's not a fundamental argument for somehow saying that more or less voters should have more or less say in the choice of governments or the dismissal of governments. That is the central task of our Parliament.

**Mr. Lee:** Thank you.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Professor Carty. Your testimony has been very interesting and of course will provoke many questions, and I have a few.

First of all, though, I would like to comment that your description of interventions and their purpose is, I think, very accurate—the fact that for the most part they are fairly unjustifiable in asking for special privileges for one's own riding. I think we witness that even in the House. There was discontent amongst MPs from all parties who weren't happy with the way the boundaries were drawn for their particular riding.

I think it is appropriate that at this level we look beyond our self-interest and look at the interest of our province as well as our riding and country, because I think that's really important. So I appreciate that perspective that you brought.

You talked about the fact that there may be more legal challenges if the disparity in voter equality continues in Canada. I am not an expert in this area and would like to become more informed, but I asked a question yesterday as to whether there could be potential challenges because of the disparity between provinces created by the senatorial floor clause in the Constitution. That particular witness didn't seem to think that would be a potential problem.

You seem to indicate, if I understood you correctly, that because of the Charter of Rights and Freedoms, which holds a lot of sway and has great bearing on these matters, there may in fact be some potential for challenging the inequality of voters from province to province because of the senatorial floor clause.

Il me semble que ce que vous demandez sous forme de ressource pour faire votre travail est du ressort de la Chambre et du Bureau de régie interne.

Je pense que les députés qui ont des circonscriptions multiculturelles ont peut-être besoin de plus de personnel pour interpréter les propos des gens qui viennent leur rendre visite à leur bureau. Les députés qui ont de grandes distances à parcourir ont également besoin d'une allocation plus généreuse pour leurs frais. Les députés ont besoin de beaucoup de choses pour leur permettre de s'acquitter de cet aspect de leur travail.

Cependant, ce n'est pas un argument fondamental qui permet de dire que plus ou moins d'électeurs devraient avoir plus ou moins d'influence dans le choix ou le renvoi des gouvernements. C'est là le rôle crucial du Parlement.

**M. Lee:** Merci.

**M. Hermanson:** Merci, professeur Carty. Votre témoignage est très intéressant et va susciter beaucoup de questions. J'en ai quelques-unes à vous poser.

Auparavant, je voudrais dire que vos observations au sujet du genre d'interventions qui se produisent et de leur objet sont tout à fait justes—le fait est que la plupart de ces interventions ont pour but de demander des priviléges spéciaux pour une circonscription en particulier et ne sont pas justifiés. Nous l'avons vu à la Chambre. Il y avait des députés de tous les partis qui n'étaient pas satisfaits de la façon dont les limites de leurs circonscriptions avaient été établies.

Je pense qu'ici nous devons aller au-delà de nos intérêts particuliers, tenir compte des intérêts de notre circonscriptions, de notre province et de notre pays. Je vous suis donc reconnaissant de l'avoir souligné.

Vous avez par ailleurs évoqué la possibilité d'un plus grand nombre de contestations judiciaires si les votes continuaient d'être aussi inégaux au Canada. Je ne suis pas expert dans ce domaine, je cherche simplement à mieux comprendre la situation, mais j'ai demandé hier à un témoin si la disparité entre les provinces créée par la clause sénatoriale dans la Constitution pouvait donner lieu à des contestations et il m'a répondu qu'il n'entrevoit pas de problème.

Vous semblez dire en ce qui vous concerne, je ne sais pas si je vous ai bien compris, que la Charte des droits et libertés, qui semble avoir beaucoup de poids dans ce genre de situations, pourrait permettre de contester l'inégalité des électeurs d'une province à l'autre à cause de la clause du sénatoriale.

## [Text]

**Prof. Carty:** No, I don't think that tension provides the possibility of a charter challenge. But that generates a certain kind of confusion and uncertainty out there and the public doesn't understand why, now that they have these charter rights, these inequities persist. Why is it that if we have these charter rights, say British Columbians on the hot line, we have fewer members of Parliament?

You mention sections 51 and 51A and people just glaze over. They have an intuitive understanding that there's a language of rights in our public discourse. People understand that and are now speaking it. They don't speak this other language and they find it very difficult to understand.

One might challenge the senatorial floor rule in all kinds of ways. I think none of them are probably politically on. The senatorial floor rule says that provinces are entitled to as many seats as they have senators representing them. So I suppose, theoretically, that if there were no senators from Prince Edward Island, one might interpret that phrase and say that there are no senators representing Prince Edward Island because none have been appointed; therefore they are not entitled to any seats. But that's kind of politically not on. But one could imagine that one might go about it in a determined way and there would of course be a court challenge about that.

No, I don't think that in practical terms there is any way around that tension. So you have to have constitutional change if you want to cap the House, unless you're prepared to say to the middle-sized provinces, B.C. and Alberta, that they are simply going to have to do with less in proportionate terms.

**Mr. Hermanson:** So you are suggesting, then, that there will be public pressure brought to bear on politicians because of inequality from province to province and that over the long term we cannot cap the seats in the House as long as we have that senatorial floor clause in place—at least, we certainly couldn't lower the number of seats in the House even though there is public demand for that.

• 1135

**Prof. Carty:** It seems to me that's one of the reasons you're here, because there was objection to Bill C-18 and some British Columbians and Albertans thought they were not going to be fairly treated. Sometimes that's what stimulates a certain amount of this process, so there is going to be that kind of public pressure.

**Mr. Hermanson:** I heard you talking about the definition of community of interest and, if I understood you correctly, you think that should be given low consideration, especially in regard to legislation, that it should be an issue dealt with by the commissioners, and you think it's more important that the legislation stick to the numbers and that is by far the weightiest issue in your mind. You talk about the allowable levels of deviation being brought down to as low as 10%, which of course would very much narrow the impact of community of interest. Is that correct?

**Prof. Carty:** Yes. I agree with Professor Aucoin's interpretation of the law and the court rulings, that we are now in a situation in which the numbers are the most important thing. We're now in a position as to what's the right number, in some sense, and what's a tolerable, acceptable, reasonable number.

## [Translation]

**M. Carty:** Non, je ne pense pas que cette tension puisse donner lieu à une contestation en vertu de la Charte. Cependant, elle crée beaucoup de confusion et d'incertitude au sein de la population. Celle-ci ne comprend pas pourquoi, maintenant qu'elle a des droits en vertu de la Charte, ces inégalités persistent. Dans les tribunes téléphoniques, les Britanniques veulent savoir pourquoi, s'ils possèdent ces droits en vertu de la Charte, ils ont moins de députés au Parlement.

Les articles 50(1) et 50(1)(a) ne signifient rien pour les gens. Ils entendent parler des droits dont ils jouissent dans les tribunes publiques. Ils comprennent ce discours. Ils trouvent l'autre très difficile à suivre.

Il y aurait plusieurs façons de contester la règle sénatoriale, mais aucune ne serait réaliste sur le plan politique. Cette règle lie le nombre de sièges auxquels a droit une province au nombre de sénateurs qui la représentent. Théoriquement, s'il n'y avait aucun sénateur de l'Île-du-Prince-Édouard à un certain moment quelqu'un pourrait dire que puisqu'aucun sénateur de l'Île-du-Prince-Édouard n'a été nommé cette province n'a droit à aucun siège. Cependant, ce ne serait pas réaliste du point de vue politique. Si quelqu'un était vraiment déterminé, il pourrait toujours contester la chose devant les tribunaux.

Il reste que sur le plan pratique il n'est vraiment pas possible de contourner la difficulté. Il faut apporter une modification à la Constitution pour plafonner le nombre de sièges à la Chambre. Autrement, il faut être prêt à dire aux provinces de taille moyenne comme la Colombie-Britannique et l'Alberta qu'elles doivent accepter d'être surpréSENTées.

**M. Hermanson:** Vous dites donc que des pressions publiques s'exerceront sur les politiques par suite des inégalités de province à province et qu'à long terme il sera impossible de plafonner le nombre de sièges à la Chambre à cause de la clause sénatoriale—du moins, le nombre de sièges à la Chambre ne pourra donc pas être réduit même si la population le réclame.

**M. Carty:** Je pense qu'une des raisons pour lesquelles vous êtes ici est qu'il y a eu une certaine opposition au projet de loi C-18 et que certains habitants de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont pensé qu'ils n'allaient pas être traités équitablement. C'est quelquefois ce qui déclenche ce processus, donc cette pression publique existe.

**M. Hermanson:** Je vous ai entendu parler de la définition de communauté d'intérêts et, si je vous ai bien compris, vous pensez qu'elle ne mérite pas beaucoup d'attention, surtout au niveau de la loi et que c'est une question qu'il vaudrait mieux laisser aux commissaires. Vous pensez qu'il vaut mieux que la loi s'en tienne aux chiffres qui comptent par-dessus tout à votre avis. Vous parlez de ramener les niveaux acceptables d'écart à seulement 10 p. 100, ce qui réduirait évidemment beaucoup le poids de la communauté d'intérêts. Est-ce exact?

**M. Carty:** Oui. Je suis d'accord avec l'interprétation que donne M. Aucoin de la loi et des décisions des tribunaux, à savoir qu'à l'heure actuelle ce sont les chiffres qui comptent le plus. Nous cherchons actuellement à trouver le bon nombre en quelque sorte, un nombre tolérable, acceptable, raisonnable.

**[Texte]**

I happen to think that a lower number will, in the long term, provide for less disruption, less confusion, less unhappiness, a more regular process and, I think, ultimately a more confident use of the notion of community of interest than these big variations produce, because they produce the kind of thing we've seen in Atlantic Canada where alternate commissions interpret big variations in different kinds of ways.

**Mr. Hermanson:** You talk about the latitude of the commissions. We've been instructed to propose new electoral boundaries readjustment legislation. There has been a feeling, especially on the part of the government, that this whole process needs to be more tightly controlled. Do you suggest that it should be more tightly controlled by nationally consistent regulations that are enacted in legislation, or by more hands-on direction of the commissions by Parliament itself?

**Prof. Carty:** What do you mean by "more tightly controlled"? I'm not sure.

**Mr. Hermanson:** Specific directives in the legislation, deviance of vote, defining communities of interest, equitable application of the law in all provinces, the size of rural ridings, and whether or not there's justification for rural areas to have lower populations because of vast geographic areas, versus the other thought that there should be a commissioner appointed by Parliament or some body that would oversee the whole process to provide that equitable treatment. Those are the two approaches that I can see us taking. Which would you prefer?

**Prof. Carty:** I think it would be very difficult to write into law some kind of standards or norms that would work in Prince Edward Island and also in British Columbia, Ontario, Quebec, and across the country. I think of attempts to define community of interest. They have different meanings in different kinds of places, because they are different societies and they work differently. I think it would be extremely difficult.

If you want to have some kind of more common application of the process, some kind of more common understanding, then I think the only way you can do that is to have a narrower range. I think anything else is not likely to work very well. And, within reason, I'm not opposed to the different commissions operating a little bit differently.

**Mr. Hermanson:** So you're not also in favour of having a sort of overseeing body, a national body that would direct these provincial commissions? You're not suggesting that?

**Prof. Carty:** I don't see how you could do that very effectively and maintain the kind of autonomy and discretion that is the whole point of the commission.

**The Chairman:** Professor Carty, to follow up on that, could the commission at the outset publish guidelines by which it intended to be guided, before it releases maps and so on, and have some public input on the guidelines?

**Prof. Carty:** I think that would be a mechanism by which the process could be abbreviated. Professor Aucoin spoke earlier this morning about the way they did it in Nova Scotia. They essentially published how they were going to go about it, what

**[Traduction]**

Je crois personnellement qu'avec un nombre inférieur, on aura moins de bouleversements, de confusions et de déceptions à long terme, on aura une procédure plus régulière et on pourra en fin de compte aborder avec plus de confiance cette notion de communauté d'intérêts, alors que ces gros écarts débouchent sur le genre de choses qu'on a pu constater dans le Canada Atlantique, où des commissions interprètent l'une après l'autre de façon très différente ces écarts.

**M. Hermanson:** Vous parlez de la latitude des commissions. On nous a demandé de proposer une nouvelle loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. On estime, surtout le gouvernement, qu'il faut contrôler plus étroitement ce processus. Pensez-vous qu'il faudra le faire au moyen de règlements applicables de façon uniforme au plan national édictés par la loi ou en donnant au Parlement lui-même un contrôle plus direct sur les commissions?

**M. Carty:** Qu'entendez-vous par «contrôler plus étroitement»? Je ne suis pas sûr de comprendre.

**M. Hermanson:** Des directives précises dans la loi sur la somme des carrés des écarts, la définition des communautés d'intérêts, l'application équitable de la loi dans toutes les provinces, la taille des circonscriptions rurales et les raisons pour lesquelles il peut être justifié d'avoir un chiffre démographique inférieur pour les zones rurales très étendues, par opposition à l'autre idée qui voudrait que le Parlement ou un autre organisme nomment un commissaire chargé de superviser tout le processus pour assurer ce traitement équitable. Ce sont à mon avis les deux voies que nous pouvons suivre. Laquelle choisiriez-vous?

**M. Carty:** Je pense qu'il serait très difficile de préciser dans la loi des normes qui pourraient s'appliquer à l'Île-du-Prince-Édouard aussi bien qu'à la Colombie-Britannique, à l'Ontario, au Québec et partout ailleurs dans le pays. Je songe aux efforts faits pour définir la communauté d'intérêts. C'est une notion qu'on interprète de façon différente selon les endroits parce qu'on a affaire à des sociétés différentes qui fonctionnent de façon différente. Je pense que ce serait très difficile.

Si vous voulez essayer d'appliquer le processus de façon plus uniforme, avoir une espèce d'entente uniforme, la seule solution à mon avis est de rétrécir la marge. Je crois qu'il n'y a pas d'autres possibilités. Et je n'aurai pas d'objections, dans les limites du raisonnable à ce que les commissions ne procèdent pas toutes tout à fait de la même façon.

**M. Hermanson:** Vous n'êtes donc pas d'accord pour qu'on nomme un organisme national chargé de contrôler ces commissions provinciales? Ce n'est pas ce que vous proposez?

**M. Carty:** Je ne vois pas comment on pourrait le faire de façon efficace en préservant l'autonomie et la discréction qui sont précisément la raison d'être de la commission.

**Le président:** Monsieur Carty, à ce sujet, la commission pourrait-elle au départ publier des lignes directrices qu'elle se fixerait avant de publier les cartes etc, en invitant le public à donner son avis sur ces lignes directrices?

**M. Carty:** Je pense qu'on pourrait abréger le processus de cette façon. M. Aucoin a parlé tout à l'heure de la façon dont ils ont procédé en Nouvelle-Écosse. Ils ont en gros dit comment ils comptaient procéder, en vertu de quels principes

## [Text]

their operating principles were, invited some kind of response and produced a map. I think in fact if a commission did that in the first fortnight, after its first meeting, and made that clear, and invited written submissions in terms of that, and invited them in terms of the whole map rather than the peculiarities of some particular road, then they would get useful feedback. Otherwise, you are going to get what is entirely predictable and what all commissioners have seen. So I think that would be desirable, and I also think it would be a mechanism by which you might abbreviate the process. I think it is important.

## [Translation]

fondamentaux, ils ont invité les gens à donner leur avis et ils ont tracé une carte. Je pense que si une commission le faisait au cours de la première quinzaine, après sa première réunion, en présentant les choses clairement, si l'on invitait les gens à répondre par écrit et à donner leur avis sur la carte tout entière plutôt que sur le détail d'un chemin particulier, ce serait un moyen d'obtenir des renseignements très utiles. Autrement, vous allez obtenir un résultat parfaitement prévisible, ce qu'ont pu constater tous les commissaires. Je pense donc que c'est très souhaitable, et je crois que ce serait aussi un moyen d'accélérer le processus. Je pense que c'est important.

• 1140

**The Chairman:** And it wouldn't interfere with the independence of the commission at the same time.

**Prof. Carty:** No, because the commissions would make those statements and they might vary a little bit. In Nova Scotia they might well say, where possible we want to honour county boundaries; they are 200 years old. In British Columbia they don't speak about that; there are no counties.

**The Chairman:** Okay. Mr. McTeague.

**Mr. McTeague:** Thank you, Professor Carty.

I have a couple of questions and I am going to try to make them as briefly and as succinctly as I can. What kind of mechanism would you see put in place so it would be established and would be sensitive to larger ridings that are growing by leaps and bounds?

I suggest this because in my riding, for instance, concurrent with what my neighbour—literally my neighbour, in Scarborough—Rouge River—Mr. Lee had suggested earlier, there is a wide disparity between the number of voters and the population of those ridings. Just to give you a quick example, in the 1993 election there were 124,000 people on the voters list and that was with the update. Yet I have 210,000 to 215,000 people living in my riding. Clearly, there is a third of the people we are not even talking about.

I am interested in what you proposed here, revisiting or having the commission revisit redistribution or assess the sizes of ridings on a more frequent basis. What is your proposal in more specific terms?

**Prof. Carty:** In some sense, I think the royal commission's proposals for a kind of rolling assessment of how the maps are is an effective one because it is sensitive to variations of some parts of the country that are changing quickly and others that aren't.

I responded earlier in terms of the question whether to use electors or population as the basis. If you want to be able to do it relatively more frequently, then I think you have to use electors lists. I don't think there is much choice for that because you only get a census number once every 10 years.

That is going to be an inevitable problem in some parts of the country. There are a number of ridings in some of the big cities where there are a large number of people who aren't citizens, and they create different kinds of problems. Other ridings, with declining populations or aging populations, have other kinds of problems. Every riding has its own sociology and demography.

**Le président:** Et cela ne nuirait en rien à l'indépendance de la commission.

**M. Carty:** Non, car les commissions publieront ces déclarations qui pourraient varier légèrement. Les commissaires pourraient très bien dire en Nouvelle-Ecosse qu'ils essaieront dans toute la mesure du possible de respecter les limites de comtés qui datent de 200 ans. En Colombie-Britannique, il n'en est pas question, il n'y a pas de comtés.

**Le président:** Bon. Monsieur McTeague.

**M. McTeague:** Merci, monsieur Carty.

J'ai quelques questions à vous poser et je vais essayer d'être aussi bref que possible. Quel genre de mécanisme faudrait-il mettre en place à votre avis pour tenir compte des bonds démographiques considérables que l'on constate dans les grandes circonscriptions?

Je pose cette question car dans ma circonscription par exemple, et je rejoins ici ce que disait tout à l'heure mon voisin M. Lee—it est littéralement mon voisin, à Scarborough-Rouge River, il y a un écart énorme entre le nombre d'électeurs et la population totale. Pour vous donner un exemple, lors des élections de 1993, nous avions 124 000 électeurs inscrits après la mise à jour. Or, la population totale de ma circonscription est de 210 à 215 000 personnes. De toute évidence, il y a un tiers de laissés pour compte.

Votre idée de demander à la commission de revoir plus fréquemment le découpage ou la taille des circonscriptions m'intéresse. Que proposez-vous plus précisément?

**M. Carty:** Je pense que la proposition de la commission royale visant à faire une sorte d'évaluation continue des cartes est efficace car elle permet de refléter les écarts entre les diverses régions du pays qui dans certains cas évoluent très rapidement alors qu'elles ne bougent pas dans d'autres.

J'ai déjà répondu tout à l'heure à la question de savoir s'il fallait prendre le nombre d'électeurs ou le nombre d'habitants. Si vous voulez pouvoir le faire assez souvent, je pense qu'il faut prendre les listes électorales. Vous n'avez guère le choix car on ne publie les chiffres de recensement que tous les 10 ans.

Cela va inévitablement causer un problème dans certaines régions. Il y a des circonscriptions dans certaines grandes villes où l'on trouve de nombreuses personnes qui ne sont pas des électeurs et qui créent des problèmes différents. Dans d'autres circonscriptions, où la population décline ou vieillit, on a d'autres problèmes. Chaque circonscription a ses propres caractéristiques sociologiques et démographiques.

**[Texte]**

Those members may need more office space, may need more office staff. I don't know. I think the House should be sensitive to the needs of members. The members ought to come and say, "Here is my problem. What are the range of tools we can use to solve this?" Our charter gives citizens the right to vote and mandates voter equality. I didn't write the charter.

**Mr. McTeague:** I'll move on. I've noticed you have been sitting in on most of the witnesses here today, and yesterday as well. There seems to be a number of imperatives we are trying to put into the hopper here. We talk to the charter, the pall of the charter and the Constitution over this issue, the issue of representation by population, effective representation, responsive representation. More recently, something that I think Professor Aucoin described rather poignantly, the notion that was introduced to most of us here in the House, or during the campaign, is the notion of frugality. Hence, some comments about the need for capping.

You touched on the Senate for a brief moment and said, for instance, there is a traditional role as far as representation, equality of regions, etc. Without inviting the "C" word of Constitution, do you see a role potentially for the Senate in terms of an elected Senate as part of resolving all these factors I am talking about here, making this a more workable, responsive, democratic, equal Parliament?

**Prof. Carty:** It is hard to talk about a radically different Senate without thinking about other institutions also being different. The system works as a kind of operating whole. If that changes, then Parliament's relationship to the government is bound to change. If that changes, then other things kind of change. That's clearly a way in which one could go.

• 1145

Maybe I am out of touch with public sentiment, but I am not one who is particularly concerned with capping the number of members of Parliament who are our defence against the government. Parliament is here to protect us against governments, to hold governments accountable. I think if we have a few more parliamentarians and if they work a bit harder at it, that's all to the good.

I am a believer in the vocation of politics and parliamentarians. I see that as very different from those people who want to govern us and make more regulations. I think they are more the problem than a few more parliamentarians.

**Mr. McTeague:** I am sensitive to the discussion on the Senate because I am sure that in the next century, and perhaps even in my lifetime, there may be a time when the model we are trying to discuss or hammer out here will be in place, or suggested as a precursor to one that might apply to an elected Senate down the road.

**Prof. Carty:** If we had an elected Senate, that changes the whole character of representation and representational politics, and I suppose of government and governmental accountability in this country. We did have one elected senator for a short time but that now appears to be a thing of the past. I think it will probably be some time before we get there.

**The Chairman:** It sounds Freudian. Is there a vacancy in British Columbia?

**[Traduction]**

Certains députés auront besoin de plus d'espace de bureaux, de plus de personnel, je ne sais pas. Je pense qu'il faudrait que la Chambre soit consciente des besoins des députés. Les députés devraient pouvoir dire: «Voici mon problème. Quelles sont les solutions que vous me proposez?» Notre Charte donne aux citoyens le droit de vote et affirme l'égalité des électeurs. Ce n'est pas moi qui ai rédigé la Charte.

**M. McTeague:** Je continue. J'ai remarqué que vous étiez là pratiquement toute la journée aujourd'hui et hier aussi. Nous essayons de faire place à toutes sortes d'impératifs ici. Nous tenons compte de la Charte, du poids de la Charte et de la Constitution sur toute cette question, de la question de la représentation en fonction de la population, de la représentation réelle, de la représentation équitable. Plus récemment, comme l'a dit M. Aucoin de manière saisissante, on nous a fait prendre conscience ici à la Chambre ou du moins pendant la campagne électorale de la notion de frugalité, d'où certaines remarques sur la nécessité d'un plafonnement.

Vous avez effleuré le sujet du Sénat et parlé d'un rôle traditionnel en ce qui concerne la représentation, l'égalité des régions, etc. Sans faire intervenir la Constitution avec un grand C, pensez-vous qu'un Sénat élu permettrait de régler certains de ces problèmes et d'avoir un Parlement plus fonctionnel, plus représentatif, plus démocratique, plus égal?

**M. Carty:** Il est difficile d'envisager un Sénat complètement différent sans envisager d'autres institutions qui seraient aussi complètement différentes. Nous avons affaire à un tout. Si le Sénat change, les rapports entre le Parlement et le gouvernement vont changer, et d'autres choses vont à leur tour changer. Ce serait certainement une formule possible.

Je ne suis peut-être pas représentatif de l'opinion publique, mais je ne suis pas particulièrement désireux de plafonner le nombre des députés qui sont notre défense face au gouvernement. Le Parlement est là pour nous protéger du gouvernement, pour exiger de lui des comptes. Si nous avons quelques députés supplémentaires qui font quelques efforts supplémentaires en ce sens, tant mieux.

Je crois à la vocation de la politique et des parlementaires. C'est une vocation très différente de celle des gens qui veulent nous gouverner et nous imposer des règlements. C'est plutôt ces gens-là, et non quelques députés supplémentaires, qui posent un problème.

**M. McTeague:** Je suis sensible à ce débat sur le Sénat car je suis certain qu'au cours du prochain siècle, et peut-être même de mon vivant, le modèle que nous essayons de définir actuellement sera mis en place ou servira à ouvrir la voie à un Sénat élu.

**M. Carty:** Si nous avons un Sénat élu, cela changera complètement le caractère de la représentation politique et les modalités de la responsabilité gouvernementale. Nous avons eu un sénateur élu pendant une brève période, mais cela semble appartenir au passé. Je pense que ce n'est pas demain la veille.

**Le président:** Voilà qui a des accents freudiens. Y a-t-il un poste vacant en Colombie-Britannique?

[Text]

**Mr. McTeague:** Yes, there is.

**Le président:** Monsieur Langlois, s'il vous plaît.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

M. McTeague m'a ouvert la voie. Vous avez parlé, au début de votre intervention, du rôle de la représentation du Sénat et de son rôle de représentation régionale. J'ai de la difficulté à concevoir le rôle actuel du Sénat comme en étant un de représentation régionale, ses membres étant nommés par le gouverneur en conseil donc, à toute fin pratique, par le Premier ministre lorsqu'il a l'appui de ses collègues, sinon par le Cabinet au complet. J'ai cru aussi comprendre d'après vos commentaires que la représentation régionale du Sénat pouvait pallier jusqu'à un certain point à une plus faible déviation du quotient provincial.

Bref! Le Sénat élu, nos arrière petits-enfants réussiront peut-être à le voir. Je ne pense pas qu'on va régler cela ici, car on n'a pas apporté nos vêtements d'hiver. Cependant, la désignation des sénateurs par les assemblées législatives provinciales ne serait-elle pas un moyen d'accroître la représentation régionale à partir des régions? Cela éviterait que le Centre dise aux régions: voici vos représentants régionaux, on vient de les nommer, on va venir les voir, ils sont dans l'autre Chambre, à côté.

**Prof. Carty:** I suppose one of the reasons this committee is here is because at least some senators exercise some regional role in defending interests. My understanding is that Senator Carney and a number of others are critical players in this, and it is rather ironic that in some sense they come to the fore on an issue that is so central to the existence of the House as opposed to other kinds of regional interests. Clearly, the Senate is a very imperfect body.

I was suggesting that if you are going to open up the Constitution, and clearly this committee isn't likely to do that tomorrow or to get it passed, then various other kinds of things become possible. One way you might put an end to this once and for all would be simply to end the provincial basis of allocating seats and simply say that seats are allocated to Canadians in terms of the national quotient.

That might come along with a recognition that there are other ways to represent regions, and regional interests have other ways to be articulated in the Canadian political system, in our federal system. In some sense I make the point to suggest that on the question of the cap there is either that kind of extreme or there is very little alternative, unless you simply want to limit the seats of Alberta and British Columbia.

[Translation]

**M. McTeague:** Oui.

**The Chairman:** Mr. Langlois, please.

**M. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. McTeague has cleared the way for me. You talked about representation by the Senate and the role of the Senate in terms of regional representation. I find it hard to consider the present Senate as having a role of regional representation as its members are appointed by the Governor in Council, that is, for all intents and purposes, by the Prime Minister when he has the support of his colleagues, or even by the Cabinet as a whole. I also believe I heard you say that this regional representation by the Senate could offset to a certain extent a lower deviation of the provincial quotient.

In short, our great grandchildren might happen to see an elected Senate. I do not think we will clear that issue here, for we did not bring our winter garments. However, would you not agree that having Senators appointed by the provincial legislatures would be a way of increasing regional representation in the regions? In this way, central Canada would no longer be saying to the regions: Here are your regional representatives, we have just appointed them, we will go and talk to them, they are in the other house, next to here.

**M. Carty:** J'imagine que si votre Comité est là, c'est en partie au moins parce que certains sénateurs exercent un rôle régional en défendant certains intérêts. Je crois que la sénatrice Carney et divers autres sénateurs jouent un rôle critique à cet égard, et il est assez singulier qu'ils se lancent dans la discussion d'une question aussi essentielle à l'existence de la Chambre par opposition à d'autres intérêts de nature régionale. Le Sénat est manifestement un organisme très imparfait.

Si vous devez réouvrir la Constitution, et ce n'est pas manifestement pas demain la veille, diverses autres choses deviendront possibles. Vous pourriez mettre fin à ceci une fois pour toute en supprimant tout simplement la répartition provinciale des sièges et en décrétant qu'ils seront répartis en fonction du quotient national.

Il serait possible en même temps de déterminer d'autres formules de représentation des régions et d'expression des intérêts régionaux au niveau du système politique canadien dans le cadre du régime fédéral. Je dis cela simplement pour vous montrer que sur cette question du plafonnement, on débouche sur un extrême où on a très peu de choix, à moins de vouloir simplement limiter le nombre de sièges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

It seems to me in some sense you have to open up all that, if you're seriously interested in the cap. I would have thought the point then might well be the cap doesn't look as if it becomes a very practical kind of issue.

Je pense que si vous voulez vraiment imposer un plafonnement, il faut ouvrir tout cela. Dans ces conditions, je me demande si c'est une très bonne idée.

**M. Langlois:** Sur la question des circonscriptions électoralles, ces dernières ont été créées, selon moi, non pas pour les députés, mais pour les électeurs et les électrices ou, comme M. Lee le disait, pour la population en général.

**M. Langlois:** On the issue of electoral districts, those were designed, I believe, not for MPs, but for voters or, as Mr. Lee said, for the general public.

## [Texte]

Comme les commissions sont indépendantes et qu'il n'y a pas de ratification du Parlement pour éviter la partisannerie, comme mes collègues du *Reform Party* l'ont dit plus tôt, envisageriez-vous que, dans certains cas, lorsqu'il y a une opposition assez farouche et massive de la population, la question des limites électorales puisse être soit soumise à un référendum pour être tranchée par la population?

**Prof. Carty:** No, it strikes me as being an impractical and impossible way to deal with particular boundaries when one has a whole map and it's produced in terms of some basic principles. The notion that one might have a referendum on it... it's not clear to me on what grounds that referendum might be sought or fought. So it doesn't at all strike me as a way of dealing with the problem.

**M. Langlois:** Merci, c'est tout.

**Mr. McWhinney:** Professor, thank you for your testimony.

I wonder if I can pick up on one of the points you raised, the effecting of constitutional change. You would agree that judicial review is one instrument, a very powerful instrument in some countries, of constitutional change.

**Prof. Carty:** Yes, and has been in our history.

**Mr. McWhinney:** And you did state, I think, that the principle of equality was beyond question; but you'd recognize that's based on a single decision of the Supreme Court of Canada. In fact, I think the number of decisions we've had in electoral matters by our courts could be counted on the fingers of one hand. Correct?

**Prof. Carty:** Yes.

**Mr. McWhinney:** The tension you mentioned, though, between constitutional rights and charter rights is there and has implications even for the constitution of the Senate, as a non-elected body. Would you welcome the possibility of the courts resolving these issues, granted the extreme interest by groups and individuals, induced by the charter, in taking such matters to the courts? Would you welcome this as a development in the constitutional scene, perhaps unlocking the doors to constitutional change?

**Prof. Carty:** That would involve the courts trying to make some set of distinctions among particular parts of the Constitution.

**Mr. McWhinney:** Yes.

**Prof. Carty:** In practical terms, it would probably mean inviting the courts to say the charter ought to override other parts of the Constitution. Further, it would probably mean someone would be inviting the courts to say the charter ought to override some parts of the federal character of the Constitution; that is, the bits of the Constitution that embody various parts of different federal bargains that have been struck over time. I would think that is probably not a good thing for the courts to do.

**Mr. McWhinney:** Or vice versa; the other possibility exists, depending on the balance on the courts.

## [Traduction]

As the commissions are independent and there is no involvement by Parliament to avoid any partisan interference, as my colleagues from the Reform Party said earlier, would you suggest that in some cases when there is widespread and radical opposition in the population, a referendum could be held on the issue of electoral boundaries so that the people would decide?

**M. Carty:** Non, ce n'est pas une solution pratique et je ne pense pas qu'on puisse régler ainsi le problème de limites particulières quand on a toute une carte qui a été tracée en fonction des mêmes principes fondamentaux. L'idée d'un référendum... Je ne vois pas très bien sur quoi on pourrait se fonder. Je ne pense pas que ce soit une façon de résoudre le problème.

**M. Langlois:** Thank you, that is all.

**Mr. McWhinney:** Monsieur Carty, merci pour votre témoignage.

J'aimerais revenir sur l'un des points que vous avez abordé, soit une modification constitutionnelle. Vous reconnaîtrez que l'examen judiciaire est un instrument très puissant dans certains pays pour effectuer des changements constitutionnels.

**Prof. Carty:** En effet, il l'a été au cours de notre histoire.

**Mr. McWhinney:** Et vous dites, je crois, que le principe de l'égalité est incontestable; mais vous admettez que c'est sur la foi d'une unique décision de la Cour suprême du Canada. En fait, je crois qu'on pourrait compter sur les doigts de la main les décisions rendues par nos tribunaux sur des questions électoralas, n'est-ce pas?

**Prof. Carty:** Oui.

**Mr. McWhinney:** Il reste qu'il existe, comme vous l'avez dit, une tension entre les droits constitutionnels et les droits en vertu de la Charte et que cela a des répercussions même au niveau de la Constitution du Sénat, organe non-élu. Seriez-vous d'accord pour que les tribunaux soient amenés à trancher ces questions, étant donné que divers groupes et particuliers, s'appuyant sur la Charte, souhaitent très vivement porter ce genre de questions devant les tribunaux? Seriez-vous prêt à envisager de tels événements sur le plan constitutionnel qui pourraient éventuellement déboucher sur une modification de la Constitution?

**Prof. Carty:** Il faudrait alors que les tribunaux essayent d'établir des distinctions entre diverses parties de la Constitution.

**Mr. McWhinney:** Oui.

**Prof. Carty:** Concrètement, cela voudrait sans doute dire qu'on demanderait aux tribunaux de décider si la Charte doit l'emporter sur d'autres aspects de la Constitution. Cela signifierait aussi probablement qu'on inviterait les tribunaux à décider si la Charte doit l'emporter sur certaines dispositions à caractère fédéral de la Constitution; c'est-à-dire les éléments de la Constitution qui concernent les divers aspects des compromis fédéraux réalisés au fil du temps. Je pense qu'il vaudrait mieux éviter de confier cette tâche aux tribunaux.

**Mr. McWhinney:** Ou vice versa; l'inverse est aussi possible, selon la composition des tribunaux.

[Text]

**Prof. Carty:** Yes; and one might imagine provincial governments would seek that. But I don't think that is a good way for those kinds of fundamental questions that touch on the very bargains that define the political community to be resolved. Those kinds of big-bargain questions I do not think are best suited to the courts.

**Mr. McWhinney:** As an experienced comparative government specialist, you'd recognize that this is widespread in other common law-influenced constitutional jurisdictions. . . recourse to the courts to resolve this sort of antinomy. Would you agree with me on that. . . citing the United States supreme court, the Japanese supreme court, the Indian supreme court?

**Prof. Carty:** Yes, I'm thinking of the Australian and the Irish courts and their interpretations of their constitutions.

**Mr. McWhinney:** They are rather more homogeneous societies than Canada is, though.

• 1155

**Prof. Carty:** Well, in the Australian case it is a federal parliamentary society with many of the same kinds of geographic impulses. That's what makes the Australian case an interesting one.

**Mr. McWhinney:** But of course there's no charter in Australia.

**Prof. Carty:** No. That's right.

**Mr. McWhinney:** So there's not the tension between the charter rights, as you described them, and constitutional rights.

It's a fascinating analysis and pregnant with lots of constitutional and political possibilities in the next decade.

**Prof. Carty:** But with those kinds of issues I don't think the American comparison is helpful. Actually, they fought a civil war over it, and then the race question bedevilled so much of it that I think that's a fundamentally different kind of place. They've already had one war over their federal bargain.

**Mr. McWhinney:** You cited at the beginning a distinction between the American and the Canadian approaches, that Americans are concerned with equality but not with the location of constituent power. The reason for that is of course very simple: the Constitution of the United States allocates the constituent power, the sort of issue that we're debating here. It's firmly allocated, so the courts get on to the substantive issues.

**Prof Carty:** That's right. They belong in the states.

**Mr. McWhinney:** Thank you very much for that very valuable testimony.

**The Chairman:** Professor Carty, there has been some suggestion that voters lists ought to be used as the basis for electoral boundaries and determining population counts, and others have suggested staying with the census. We have a census done every five years by Statistics Canada, which enjoys an international reputation as being one of the most accurate statistics-gatherers in the world. Are we not safer, in your view, to stick with the census data rather than the voters lists?

[Translation]

**M. Carty:** Oui; et l'on pourrait très bien imaginer que les gouvernements provinciaux cherchent à le faire. Je pense cependant que ce n'est pas la bonne façon de résoudre ces problèmes fondamentaux qui touchent aux négociations mêmes en vertu desquels se définit la communauté politique. Je crois qu'il vaut mieux éviter de porter ce genre de chose devant les tribunaux.

**M. McWhinney:** Vous qui êtes un spécialiste chevronné des études comparatives des gouvernements, vous admettrez que ce genre de recours est fréquent dans les pays dont la Constitution s'inspire du Common Law. . . Ce recours aux tribunaux pour régler de tels litiges. Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point. Si l'on songe par exemple à la Cour suprême des États-Unis, à la Cour suprême du Japon, à la Cour suprême de l'Inde?

**M. Carty:** Oui, je pense personnellement aux tribunaux australiens et irlandais et à l'interprétation qu'ils ont donné de leurs constitutions.

**M. McWhinney:** Évidemment, ce sont tout de même des sociétés plus homogènes que celles du Canada.

**M. Carty:** L'Australie est une démocratie parlementaire fédérale avec bien des aspects géographiques semblables. C'est pour cela que le cas de l'Australie est intéressant.

**M. McWhinney:** Mais il n'y a pas de charte en Australie évidemment.

**M. Carty:** Non, c'est exact.

**M. McWhinney:** Donc il n'y a pas cette opposition entre droits en vertu de la Charte dont vous avez parlé et droits constitutionnels.

C'est une analyse fascinante qui débouche sur une foule de possibilités constitutionnelles et politiques au cours des dix prochaines années.

**M. Carty:** Je ne crois pas que la comparaison avec les Américains soit utile dans ce cas. En fait, ils se sont livré une guerre civile à ce sujet, et la question raciale a tellement envenimé tout cela qu'à mon avis c'est complètement différent. Ils se sont déjà livré une guerre sur ce litige fédéral.

**M. McWhinney:** Vous avez mentionné au départ la distinction entre la démarche américaine et la démarche canadienne, les Américains se souciant d'égalité mais non de la situation du pouvoir constituant. L'explication est très simple: la Constitution des États-Unis répartit les pouvoirs constituants, ce dont nous sommes en train de discuter. Cette répartition est très claire et les tribunaux peuvent donc discuter des questions de fond.

**M. Carty:** C'est exact. Ce pouvoir est situé au niveau des États.

**M. McWhinney:** Merci beaucoup pour ce précieux témoignage.

**Le président:** Monsieur Carty, certains ont suggéré d'utiliser les listes d'électeurs pour tracer les limites de circonscriptions et compter la population, alors que d'autres disent qu'il faut s'en tenir au recensement. Statistiques Canada organise tous les cinq ans un recensement qui a internationalement la réputation d'être l'un des instruments les plus précis de recueils de statistiques au monde. Ne vaudrait-il pas mieux nous en tenir aux données des recensements plutôt qu'aux listes électorales?

**[Texte]**

**Prof. Carty:** The five-year census data is a statistical exercise. It's not a census, because it's a, I think, 20% sample. So you wouldn't have the detail on population to do electoral boundaries.

**The Chairman:** You think it's just a—

**Prof. Carty:** It's a survey. It's just like a big survey. It doesn't count all Canadians. It's not a census; it's a statistical exercise, a survey. If my memory is correct, it's a 20% sample of Canadians.

**The Chairman:** It might be a sample on issues other than population, but I think it is a count, because my recollection is that full counts of the population of each municipality are released after the five-year count.

**Prof. Carty:** But I think those are based on estimates. I'm not sure. I don't know if Peter Aucoin is still here, or if he remembers.

**The Chairman:** We can find that out.

**Prof. Carty:** You can check, but I think that the data available in that census wouldn't allow you to do boundary redistribution.

**The Chairman:** My recollection is that the royal commission recommended that it be done every five years based on that census. That's my distinct recollection.

**Prof. Carty:** You might want to have the staff check the usability of those numbers.

**The Chairman:** Okay, we'll do that.

Thank you very much for your attendance. We appreciate the time you've taken to come here. I know that you've travelled a long way, Prof. Carty, and thank you for your most worthwhile presentation.

**Prof. Carty:** Thank you for your invitation, Mr. Chairman.

**Le président:** Le prochain est le professeur Louis Massicotte, du Département de science politique à l'Université de Montréal. Le professeur Massicotte est un ancien chercheur à la Bibliothèque du Parlement et il est bien connu de plusieurs députés. Bienvenue, monsieur Massicotte.

**M. Louis Massicotte (professeur, département de science politique, Université de Montréal):** Merci, monsieur le président. M. Milliken, c'est toujours un plaisir de vous revoir.

I regret that I am in the unfortunate position of delaying your lunch. These are the hazards of the calendar. My presentation will be in French, but I am willing to answer questions in either language. I'll try to make an audible noise in the other language and do my best.

Mon point de vue est un peu différent de celui de beaucoup d'autres personnes qui ont défilé devant vous, en ce sens que je ne vois pas ce dossier simplement d'un point de vue d'universitaire, mais aussi du point de vue, comme vous l'avez souligné en introduction, monsieur le président, de quelqu'un qui a été sur la Colline parlementaire, qui a eu l'occasion de connaître plusieurs députés, de connaître aussi les contraintes de leur métier et d'observer le cheminement du dossier depuis une vingtaine d'années. C'est d'ailleurs, en passant, le sujet de mon premier article.

**[Traduction]**

**M. Carty:** Les recensements quinquennaux sont un exercice statistique. Il ne s'agit pas vraiment d'un recensement car il s'agit simplement, je crois, d'un échantillon de 20 p. 100. On n'a donc pas les détails démographiques permettant de déterminer les limites de circonscriptions.

**Le président:** Vous dites que c'est simplement...

**M. Carty:** C'est une enquête. C'est une sorte de grosse enquête. On ne compte pas tous les Canadiens. Ce n'est pas un recensement; c'est un exercice statistique, une enquête. Si ma mémoire est exacte, cette enquête porte sur un échantillon de 20 p. 100 ces Canadiens.

**Le président:** C'est peut-être un échantillon sur d'autres questions que la démographie, mais je crois qu'il s'agit d'un décompte complet car à ma connaissance, on publie tous les cinq ans les chiffres complets de population de chaque municipalité.

**M. Carty:** Mais je crois que ce sont de simples estimations. Je n'en suis pas certain. Je ne sais si Peter Aucoin est encore là ou s'il s'en souvient.

**Le président:** Nous pouvons vérifier.

**M. Carty:** Vous pouvez vérifier, mais je pense que les données obtenues au moyen d'un recensement ne vous permettrait pas de procéder au redécoupage des circonscriptions.

**Le président:** Je crois que la Commission royale avait recommandé de la faire tous les cinq ans à partir des données du recensement. Je m'en souviens bien.

**M. Carty:** Vous pourriez peut-être faire vérifier par votre personnel la fiabilité de ces chiffres.

**Le président:** D'accord.

Merci beaucoup d'être venu nous rencontrer et de nous avoir consacré votre temps. Vous êtes venu de loin, et nous vous sommes très reconnaissants de votre précieuse intervention.

**M. Carty:** Merci de votre invitation, monsieur le président.

**The Chairman:** Our next witness is Professor Louis Massicotte, from the Department of Political Science in the University of Montreal. Professor Massicotte is a former research officer of the Library of Parliament and he's well known to many members. Welcome, Mr. Massicotte.

**Professor Louis Massicotte (Department of Political Science, University of Montreal):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Milliken, it is always a pleasure to see you again.

Je suis désolé de vous faire retarder votre déjeuner. Ce sont les dangers du calendrier. Je vais faire mon exposé en français, mais je suis prêt à répondre à vos questions dans les deux langues. Je vais essayer de m'exprimer du mieux possible dans ma deuxième langue.

My perspective is slightly different from that of many other people who have testified before you, as I do not look on that issue from the point of view of a scholar, but also, as you mentioned in your introduction, from the point of view of someone who has worked on Parliament Hill, has been in contact with many members of Parliament, has experienced the constraints of their work and has followed the progress of that issue over the past 20 years. I would mention in passing that my first article dealt with that issue.

## [Text]

Donc, j'observe, au départ, que la redistribution des années quatre-vingt-dix semble devoir confirmer une proposition générale suggérée par l'expérience, à savoir que la redistribution électorale est devenue une opération ad hoc, où les critères constitutionnels et législatifs qui sont censés guider l'opération sont altérés en cours de route à la convenance des acteurs du moment.

• 1200

Il faut remonter, je crois, aux années trente pour trouver une redistribution qui se soit déroulée conformément aux règles qui étaient en vigueur au début de la décennie. Je ne ferai pas l'énumération des modifications qui ont été apportées, mais je présume que vos recherches vous ont préparé de la documentation là-dessus. On n'a donc pas eu peur d'innover en ce domaine.

Certaines de ces innovations ont été heureuses, d'autres l'ont moins été, mais de façon générale, nous semblons incapables de nous en tenir à la règle établie, et nous la modifions régulièrement. L'une des principales conséquences de cette habitude que nous avons prise, c'est que depuis les années soixante, il en a résulté des délais importants entre la date du recensement et l'entrée en vigueur de la délimitation fondée sur ce recensement. Plusieurs de mes collègues universitaires ont relevé cette question et cette tendance aggrave les inégalités de représentation.

Par exemple, le découpage actuel date de sept ans. Il est fondé sur des chiffres d'il y a 13 ans. À l'élection de 1993, une circonscription sur cinq dépassait déjà les écarts de 25 p. 100 permis par la loi au sein de chaque province. Au Québec, une circonscription sur cinq se trouve dans la même situation. En Ontario, c'est le quart des circonscriptions qui excèdent la norme permise.

Tout indique que ce nombre sera encore plus élevé au prochain scrutin, si la carte électorale n'est pas remaniée dans l'intervalle. Or, dans l'esprit de la loi de 1964, des écarts qui dépassent 25 p. 100 ne sont censés être justifiés que par des circonstances extraordinaires.

Je rappelle aussi que, dans l'arrêt Carter, la Cour suprême a rejeté, et à mon avis avec raison, le principe de la parité absolue du pouvoir électoral et elle lui a préféré le concept de représentation effective. Toutefois, ce dernier principe, selon le jugement majoritaire, inclut la prise en considération de la parité relative du pouvoir électoral. La Cour n'a pas invité les législateurs à ignorer le critère de la population. Elle a dit que la parité du pouvoir électoral, tout en étant d'importance primordiale, n'était pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective.

C'est pourquoi, personnellement, dans ce souci de faire en sorte que les redistributions s'effectuent rapidement et entrent en vigueur dans des délais raisonnables, et sans vouloir offenser personne, j'aurais préféré que la redistribution consécutive au recensement de 1991 s'effectue sans interruption et conformément au calendrier prévu. Le Parlement en a décidé autrement, dans sa sagesse et, dans le but d'apporter une contribution positive à vos travaux, je vais maintenant traiter des quatre questions qui forment le mandat de votre Comité.

La première de ces questions est une question qui revient périodiquement: faut-il plafonner ou réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes?

## [Translation]

I note first that the redistribution in the 1990s would appear to confirm a general observation based on experience, namely that electoral redistribution has become an ad hoc operation in which the constitutional and legal criteria which are meant to guide the whole process are modified along the way to accommodate the requirements of interested parties at a specific time.

I think one has to go back to the 1930s to find a redistribution that was being carried out pursuant to the rules that were in force at the beginning of the decade. I won't list the changes that were made, but I assume your researchers have collected information for you on that. Thus, people have not been afraid to innovate in this area.

Some of these innovations were successful, others less, but on the whole, we have appeared to be incapable of respecting the rules in force and we have often modified them. One of the main consequences of this habit is that since the 1960s, there have been significant delays between the census date and the coming into force of the boundaries based on that census. Several of my university colleagues have raised this issue; this trend has been making the inequality of representation worse.

For example, the current boundaries were established seven years ago. They are based on numbers established 13 years ago. At the time of the 1993 elections, one constituency out of five was above the 25% variance allowed in each province. In Quebec, one riding out of five is in the same situation. In Ontario, one fourth of the ridings are above the allowed variance.

If the electoral map is not redrawn, these numbers will doubtless be higher at the next election. According to the 1964 Act, variances that exceed 25% are only justified under exceptional circumstances.

I also would like to recall that under the Carter ruling, the Supreme Court rejected—justifiably, I believe—the principle of absolute voter parity and opted instead for effective representation. However, according to the majority ruling, this principle must take into account relative voter parity. The Court did not ask legislators to ignore the population criterion. It said that voter parity, while being very important, was not the only factor that had to be taken into account to ensure effective representation.

That is why I personally, without wishing to offend anyone, would have preferred, in order that redistribution be undertaken quickly and in a reasonable time period, that the redistribution following the 1991 census be done without delays and according to the timetable provided for. Parliament in its wisdom decided otherwise and now, in order to make a positive contribution to your work, I will speak about the four issues that are the basis of your Committee's mandate.

The first issue is one that is raised periodically: should the number of seats in the House of Commons be capped or reduced?

## [Texte]

Là-dessus, j'observe que le nombre de députés est presque plafonné en vertu de la formule actuelle. L'addition de six sièges, sur la base des chiffres de 1991, a pour effet, malheureusement, de porter le nombre total au-delà du seuil psychologique des 300, mais il reste que cela ne constitue qu'une augmentation de 2 p. 100.

À mon avis, on devrait se demander sérieusement si cette augmentation justifie le remplacement de la formule actuelle par une autre qui serait, si je compte bien, la troisième en autant de redistributions, et la septième depuis 1867. De toutes les fédérations que je connais, nous sommes celle qui a la propension la plus considérable à changer de formules en cours de route.

Personnellement, la leçon que j'ai tirée de l'historique du dossier, depuis 20 ans, c'est qu'on a eu tendance, par le passé, à adopter de nouvelles formules dans le but de régler un problème particulier sans toujours se rendre compte que, ce faisant, on créait un autre problème qui devait, à son tour, être réglé à la décennie suivante, et ainsi de suite.

• 1205

Je pense, par exemple, à la formule qui existait au début des années soixante-dix. Elle avait un inconvénient, elle entraînait, pour plusieurs provinces, la perte de sièges. Donc, il s'est trouvé que, cette année-là, le nombre de provinces qui perdaient des sièges était très élevé et cela a créé une certaine émotion sur la Colline.

On a donc décidé, en 1974, d'adopter une nouvelle formule qui permettait aux provinces de ne pas perdre de sièges. Seulement, ce faisant, cette nouvelle formule qui, comme vous le savez sans doute, était atrocement compliquée, avait pour effet surtout de faire augmenter constamment le nombre de sièges à la Chambre des communes. Dix ans plus tard, c'est précisément cette espèce d'inflation parlementaire appréhendée qui a à nouveau choqué tout le monde. On s'est dit: bon, eh bien, on savait qu'on prendrait l'ascenseur avec la formule de 1970, mais les résultats démographiques ont déjoué les prévisions de Statistique Canada. Il s'est trouvé qu'on avait pris l'ascenseur, mais qu'on est arrêté à un étage supérieur à celui qu'on croyait prendre. On croyait avoir un certain nombre de sièges—je crois que c'était 294—and on s'est retrouvé à 310 et on anticipait une augmentation d'une trentaine de sièges par décennie; et les députés en sont venus à la conclusion que c'était excessif.

En 1984-1985, on a décidé que c'était fini les augmentations de sièges inconsidérées, que cela coûtait trop cher. Je crois qu'on avait calculé, à ce moment-là, que chaque député coûtait 320 000\$ et on disait: c'est trop. Donc, on a établi la formule actuelle, qui a pour but de modérer les augmentations du nombre de sièges. La formule actuelle préserve la position des provinces en voie de décroissance démographique relative, mais qui a comme conséquence, comme on vous l'a sûrement dit et comme la Commission Lortie l'a affirmé, d'aggraver les inégalités entre provinces et de porter atteinte au principe de *representation by population*. Si bien que la Commission Lortie nous propose maintenant une formule qui aurait pour conséquence de réduire les inégalités de représentation entre provinces, mais de permettre que des provinces perdent des sièges.

Donc, si on regarde un peu cette progression—and tout cela me semble un peu circulaire—on parle d'une situation où l'on ne veut pas que les provinces perdent des sièges mais, ce faisant, on augmente le nombre de députés. Dix ans plus tard, on

## [Traduction]

First, I would like to note that the number of members has almost been capped under the current formula. Adding six seats, based on 1991 figures, would, unfortunately, bring the total number to a level higher than the psychological threshold of 300, however, that is only an increase of 2%.

I think that we must seriously ask ourselves whether this increase justifies replacing the current formula with another one that, if my numbers are right, would be the third in terms of redistribution, and the seventh since 1867. Of all the federations I am aware of, we are the ones most prone to changing our formulae along the way.

The lesson I have learned from studying the history of this issue over the past 20 years, is that in the past we have tended to adopt new formulae to solve a particular problem without always realizing that by doing this, we created another problem that will have to be settled in the next decade, and so on.

• 1205

Take for example the formula that we had at the beginning of the 1970s. Its disadvantage was that several provinces were losing seats. Therefore, that year, several provinces were losing seats and this caused emotions to run rather high on Parliament Hill.

Therefore, in 1974, a new formula was adopted that ensured that provinces would not lose seats. However, this new formula, as you probably know, was terribly complicated and it resulted in continuous increases in the number of seats in the House of Commons. Ten years later, it is precisely this parliamentary inflation which has now upset everyone. Everyone thought that the numbers would go up with the 1970 formula, but demographic increases outstripped Statistics Canada's forecast. The numbers went up to levels higher than expected. We thought we would end up with a certain number of seats—I believe it was 294—and we ended up with 310, with an increase of 30 seats per decade being forecast; the members concluded that this was excessive.

In 1984-1985, it was decided that this increase in seats had to end because it was too costly. I think that at that time, it was estimated that each member costs \$320,000 which was considered to be too much. Therefore, the current formula was developed and its purpose was to counteract increases in the number of seats. The current formula maintains the position of provinces whose populations are decreasing, which has resulted in, as you have probably been told and as the Lortie commission pointed out, increasing disparities between provinces and compromising the principle of representation by population. Thus, the Lortie commission is now proposing a formula that would reduce the discrepancies in representation between the provinces but would provide for provinces losing seats.

If you look at the developments in this area, they seem to form a circle: At first, we didn't want provinces to lose seats but that resulted in increasing the number of members. Ten years later, we decided we didn't like increasing the number of

## [Text]

n'aime pas l'augmentation du nombre de députés et on crée une formule qui agrave les inégalités de représentation. Maintenant, on nous propose de revenir au premier point. Tout cela me paraît un peu circulaire.

Je pense que cela ne devrait pas nous empêcher de nous interroger sur la meilleure formule, mais en même temps je me dis: peut-être qu'on devrait voir sérieusement si les inconvénients de la formule actuelle sont si considérables que cela, surtout si les options alternatives ne présentent pas elles aussi des failles considérables qui devront être rectifiées à l'avenir.

Mon scepticisme, quant à l'existence d'alternatives réellement supérieures, est plutôt renforcé par l'examen de la formule mise de l'avant par la Commission royale sur la réforme électorale. Après avoir examiné ce dossier, et sans doute de façon approfondie, la Commission n'a pu trouver mieux qu'une formule qui produirait dans l'immédiat, selon les calculs qu'Elections Canada a eu l'amabilité de me faire parvenir, une chambre de 308 sièges, c'est-à-dire 13 de plus qu'elle n'en compte actuellement, et ce chiffre-là grimperait à 319 en 2001, 332 en 2011 et 339 en 2016.

Si la population du Québec devait, à l'avenir, augmenter moins vite que ce que Statistique Canada prévoit actuellement, comme la chose s'est produite d'ailleurs en 1981, à ce moment-là le nombre total de députés sera encore plus élevé. Dans la mesure où votre Comité se préoccupe de plafonner ou de réduire le nombre de députés, cette formule-là ne me paraît pas nettement supérieure.

Il y a plus que cela encore. La formule qu'on appelle dans le jargon «Québec 75», aurait l'inconvénient supplémentaire de ne pas traiter de la même façon toutes les provinces en déclin démographique. Les unes conserveraient tous leurs sièges grâce à la clause sénatoriale, les autres perdraient au plus un siège à chaque redistribution, et le Québec, lui, serait gelé à 75 sièges à titre de province-pivot.

• 1210

J'ai procédé à certains calculs qui se trouvent en annexe à mon mémoire et il en ressort qu'avec cette formule de «Québec 75», le Québec et le Manitoba deviendraient les seules provinces en déclin démographique à être sous-représentées au sein de la Chambre des communes. Dans le cas du Manitoba, l'écart serait minime, dans le cas du Québec, il est beaucoup plus considérable.

La formule actuelle, par le jeu combiné de la clause sénatoriale et de la clause des droits acquis, a au moins l'avantage, avec tous ses défauts, de traiter de la même façon toutes les provinces déclinantes. Aucune ne perdra de sièges et toutes seront légèrement surreprésentées.

J'en viens maintenant à cette accusation qui a été formulée à l'égard de la formule actuelle. On lui a reproché notamment de porter atteinte à l'idéal de représentation proportionnée. J'observe que cette thèse-là, à ma connaissance, a été soumise devant les tribunaux en 1987-1988. Il y a des gens qui se sont présentés devant les tribunaux en disant que c'était une formule qui portait atteinte au principe de représentation proportionnée. Les tribunaux se sont prononcés, à ma connaissance, à deux reprises et, dans chaque cas, ils ont dit que, d'après leur compréhension du principe de représentation proportionnée, la formule actuelle n'est pas une atteinte à la représentation proportionnée, ou en tout cas, pas une atteinte trop forte.

## [Translation]

members and so we developed a formula that increased inequality in representation. Now, it is being suggested that we go back to the beginning. It looks like a circle to me.

I do not think that should prevent us from considering a new formula but at the same time I wonder if we should not look closely at the disadvantages of the current formula to see if they are that significant, especially if alternative formula are going to have significant shortcomings that will have to be dealt with in the future.

My skepticism regarding superior alternatives, is only reinforced when I look at the formula being proposed by the royal commission on electoral reform. After having considered—no doubt comprehensively—this issue, the commission was not able to find a better formula than one that would immediately—according to calculations that Elections Canada was nice enough to send me—result in a House of 308 seats, that is to say 13 more than it has now; this number would increase to 319 in 2001, 332 in 2011 and 339 in 2016.

If the population of Quebec were not to increase as quickly in the future as Statistics Canada has provided for, as occurred in 1981, then the total number of members would be even higher. If it is your committee's concern to cap or to reduce the total number of members, than this formula does not strike me as being clearly superior.

That is not all. The formula, loosely called “Quebec 75”, would have the added inconvenience of not treating all provinces whose populations are decreasing equally. Some would maintain their number of seats thanks to the senatorial floor clause while other would lose at the most one seat at every redistribution and Quebec would be frozen at 75 seats, as the pivotal province.

I did a few calculations that you will find at the back of my brief. Under the “Quebec 75 formula”, Quebec and Manitoba would become the only provinces with decreasing populations to be underrepresented in the House of Commons. In the case of Manitoba, the variance would be minimal, whereas in the case of Quebec, this would be much more significant.

The current formula, because of the senatorial and the grandfather clauses, at least has the advantage, despite all its shortcomings, of equally treating provinces with decreasing populations. No provinces will lose seats and all will be slightly overrepresented.

I would like to now talk about the accusations that have been made regarding the current formula. This formula has been blamed, among other things, for jeopardizing proportional representation. This argument was, to my knowledge, submitted to the courts in 1987-1988. There were people who told the courts that this was a formula that jeopardized the principle of proportional representation. The courts ruled, to my knowledge, twice, and in each case, they said that, according to their understanding of the principle of proportional representation, the current formula did not jeopardize proportional representation, at least not significantly.

## [Texte]

La protection accordée aux provinces déclinantes par la formule actuelle peut paraître exorbitante en regard de la situation qui prévaut dans des fédérations classiques, comme les États-Unis, l'Australie et la Suisse. Cependant, dans ces pays, remarquons-le, on a accepté la représentation proportionnée au niveau de la première chambre car les États peu peuplés disposaient d'une surreprésentation considérable au sein d'une deuxième chambre dont les pouvoirs étaient égaux ou presque égaux. Or, cela n'est pas la situation canadienne.

Nous avons eu tendance, historiquement, à pallier l'absence d'une deuxième chambre puissante en donnant aux provinces peu peuplées ou déclinantes, au sein de la Chambre des communes, un nombre de sièges plus élevé que ne le justifierait leur population. Toutes les formules en vigueur depuis 1867 ont comporté de telles clauses qui visaient soit à empêcher une province de perdre des sièges, soit à réduire cette perte de sièges.

En 1867, il y avait la clause du 1/20; en 1915, on a ajouté la clause sénatoriale; en 1952, il y a eu la règle du 15 p. 100; et finalement, en 1974, il y a eu la clause des droits acquis que l'on a reconduite en 1985 dans le cadre de la formule actuelle. Il y a là, autrement dit, une préoccupation qui court en filigrane dans toute l'histoire de la redistribution, à savoir essayer de protéger les provinces qui sont en déclin. Cependant, je voudrais seulement faire une nuance ici. Je ne veux pas que vous compreniez de mon propos que cette solution constitue un substitut valable à une réforme du Sénat. Je pense qu'une réforme du Sénat serait sans doute préférable mais, en l'absence d'une telle réforme, disons que c'est la solution que les Canadiens choisissent pour le moment; c'est une solution temporaire, mais c'est la solution que l'on a trouvée à un problème qui se pose de façon cruciale au sein de chacune des fédérations. Vous avez au départ ceux qui veulent l'égalité des populations, et d'autre part ceux qui veulent l'égalité des États.

Les constituants de Philadelphie, en 1787, nous ont fourni un modèle qui, dans une bonne logique pragmatique, consistait à couper la poire en deux. Il y aurait une chambre où triompherait le principe de l'égalité des populations, l'autre où ce serait l'égalité des États, le Sénat; et les deux chambres auraient des pouvoirs égaux. C'est un modèle, nous ne l'avons pas. Notre solution, et je voudrais ici faire une analogie, mais je ne voudrais pas qu'elle soit mal comprise, est un petit peu celle du Parlement européen où, justement, on applique, au sein d'une seule chambre, une représentation proportionnée, mais avec un certain coup de pouce donné aux États les plus faibles démographiquement. C'est un peu ce que nous avons fait *mutatis mutandis* et en tenant compte, bien sûr, de la différence très grande des contextes constitutionnels.

Je crois que je vais être obligé d'accélérer un peu. J'en viens maintenant au deuxième point: la pertinence de l'actuel mode de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Ici, ce qui me frappe, c'est que, si j'ai bien lu la teneur de vos délibérations antérieures et la teneur des débats qui ont eu lieu en cette Chambre, sur cette question, personne ne propose de revenir au système qui était en vigueur avant 1964, c'est-

## [Traduction]

The protection provided under the current formula to provinces whose populations are going down, may seem exaggerated compared to classical federations such as the United States, Australia and Switzerland. However, it should be pointed out that in these countries proportional representation was accepted for the Lower House because states with very low populations were considerably overrepresented in the Upper House whose powers were equal or almost equal to those of the Lower House. That is not the case in Canada.

Historically, we have tended to make-up for the lack of a powerful Upper House by providing provinces with low or declining populations with more seats than their population would justify in the House of Commons. All the formulae that have been used since 1867 have included clauses that either prevent a province from losing seats or reduce that loss of seats.

In 1867, there was the 1/20 clause; in 1915 the senatorial clause was added; in 1952, there was the 15% rule; and finally, in 1974, there was the grandfather clause that was renewed in 1985 under the current formula. There was, in other words, an underlying concern throughout the history of redistribution, that is, to protect provinces whose populations were decreasing. However, I would just like to qualify this. I do not want you to interpret what I am saying to mean that this solution is a valid substitute for Senate reform. I think that Senate reform would be preferable but, in the absence of reform, I think that this is the solution that Canadians want for now; it is a temporary solution but it is the solution that has been found for a problem that has been crucial in every federation. There are those who want equality of populations, and those who want states equality.

The Philadelphia legislature, in 1787, gave us a good, logical and pragmatic model, which consisted in providing both. There would be a House where there would be equality of populations, and another where there would be equality of states—the Senate; both Houses would have equal powers. That is one model, but we do not use it. Our solution, and I would like to draw an analogy, because I do not want it to be misunderstood, is somewhat like that of the European Parliament, where you have proportional representation in one House, but where some assistance is provided to states with lower populations. That resembles what we have done—*mutatis mutandis*—notwithstanding of course the great difference between our constitutional frameworks.

I will have to speed up somewhat. I'm now going to talk about the second point: The adequacy of the present method of selecting members of electoral boundaries commissions.

What I am struck by, if I have understood correctly your committee's deliberations and the debates that have taken place in the House regarding this issue, is that no one is suggesting that we go back to the system that existed before 1964, that is

## [Text]

à-dire celui où un comité de la Chambre se chargeait de l'opération. On ne propose pas, à ma connaissance, d'abolir le régime des commissions de délimitation. Je crois que c'est une bonne option. La plupart des États qui ont le scrutin uninominal procède de cette façon et même les nouveaux États qui viennent d'adhérer à ce mode de scrutin, je songe au Japon et à l'Italie, au moins pour une partie des sièges. Ils viennent tous deux de prévoir que la délimitation des circonscriptions électorales serait faite par des commissions de délimitation.

Dans la loi de 1964, une amélioration me paraît devoir être suggérée. C'est au niveau des nominations qui sont effectuées par le président de la Chambre des communes. Il n'y a rien, dans le libellé de la loi, qui empêche que soient nommées à ces positions, des personnes nettement identifiées à un parti politique. On exige que les personnes en question ne soient pas des parlementaires. On exige qu'elles résident dans la province et qu'elles soient jugées compétentes par le président de la Chambre.

Je comprend peut-être mal ce libellé, mais il me semble que si le président de la Chambre désignait, par hypothèse, son organisateur en chef, qui ne serait pas un député, ni un sénateur, la personne pourrait être nommée. Il serait peut-être bon que l'on spécifie plus clairement les critères que l'on exige. Par exemple, qu'un certain nombre de vérifications soient faites; qu'il y ait une étude des dossiers, une étude des curriculum vitae; qu'il y ait aussi des entrevues qui permettent de juger des qualités des candidats. Je crois qu'on devrait vérifier, chez les aspirants-commissaires, la familiarité avec le terrain qu'ils auront à délimiter et avec le processus auquel ils participeront.

Le troisième point traite des règles de travail des commissions. Il y a cette dualité traditionnelle entre le critère de la population et le critère de la communauté d'intérêt. On a déploré que les commissions n'ont pas toujours hiérarchisé de la même façon les différents critères qui existent dans la loi.

Certaines commissions ont appliqué, de façon rigoureuse, le principe de l'égalité du vote. D'autres s'en sont écartées plus largement, mais sans jamais excéder la limite de 25 p. 100. Finalement, quelques unes se sont autorisées de la prérogative qui leur est donnée de crever le plancher de 25 p. 100 pour des motifs extraordinaires.

Je crois que les parlementaires ont raison de déplorer ce manque d'uniformité. En un sens, cependant, je dirais que ce phénomène, ce manque d'uniformité, découle du libellé de la loi. C'est-à-dire que, si vous relisez les articles 13, 14 ou 15, vous constaterez que les critères qui y sont énoncés constituent en quelque sorte un tir rapide de contradiction. Les commissions doivent d'abord, dans la mesure du possible, produire des circonscriptions de populations égales. Ensuite, elles doivent prendre en considération des facteurs, tels la communauté d'intérêt, la spécificité d'une circonscription électorale, l'évolution historique de celle-ci et le souci de ne pas produire des circonscriptions rurales ou septentrionales trop vastes. Donc, elles peuvent déroger à la norme démographique. Mais là, on dit: Vous ne pouvez pas y déroger en allant au-delà de 25 p. 100 du quotient. Voilà une limite. Cependant, on ajoute, par la suite: Mais vous pouvez aller au-delà de ce 25 p. 100 pour des circonstances exceptionnelles.

## [Translation]

the system under which a committee of the House was responsible for this. To my knowledge, the abolition of the boundaries commissions is not being suggested. I think that is a good choice. Most states with a single member constituency use that method and even countries who have just adopted that electoral method, for example, Japan and Italy, are doing so for at least some of their seats. They have both just decided that the boundaries of electoral ridings will be determined by boundaries commissions.

I think that there is need for improvement in the 1964 act. This regards appointments that are made by the Speaker of the House of Commons. There is nothing, in the wording of this act, that prevents people clearly identified with a political party from being appointed to these positions. Candidates must not be Members of Parliament, they must reside in the province, and they must be deemed to be competent by the Speaker of the House.

Perhaps I've misunderstood the wording, but it seems to me that if the Speaker of the House were to, for example, choose his main administrator, who would be neither a Member nor a Senator, that person could be appointed. Perhaps the criteria should be clearer. For example, a certain number of checks should be made; there should be a study of their files, a study of their résumés; there should also be interviews so that the skills of these candidates could be assessed. I also think that candidates' familiarity with the areas they will be making decisions about should be established as well as their familiarity with the process they will be involved in.

My third point concerns the rules these commissions must use. Traditionally, both the population criterion and the community of interest criterion have been considered. Commissions have been criticized for not prioritizing the various criteria in the way they have been in the act.

Some commissions have rigorously applied the principle of voter parity. Others have deviated from this, while never exceeding the limit of 25%. Finally, others have used the power they have to exceed the level of 25% for exceptional reasons.

I think that Members are right in criticizing this inconsistency. However, I would say that this phenomenon, this inconsistency, flows from the wording of the act. If you read sections 13, 14 or 15, you will see that the criteria actually constitute a sort of contradiction. Commissions must, insofar as it is possible, establish ridings with equal populations. Then, they must take into account factors such as community of interest, the specificity of an electoral constituency, the historical evolution of these ridings and they must also take care not to establish rural or northern ridings that are too big. Therefore, they can deviate from the demographic standard. However, they are told that they cannot deviate beyond 25%. That is one limit. However, they've also been told that they can deviate from 25% under exceptional circumstances.

## [Texte]

J'ai tendance à dire que des critères aussi nombreux, qui ne sont pas toujours clairement hiérarchisés, sont susceptibles d'être compris de façon très différente par 11 commissions composées de gens qui viennent de provinces différentes et dont la culture politique peut être assez variable. Donc, il faut peut-être regarder de ce côté-là.

Comment peut-on résoudre ce problème?

• 1220

J'ai entendu plusieurs suggestions. Il y en a qui ont parlé d'une commission nationale unique, par exemple. Cette idée-là est séduisante. On peut penser qu'un organisme unique aura plus d'uniformité dans sa lecture des critères de la loi, mais je me demande réellement si cela constitue une solution idéale.

Par exemple, au sein de cette commission nationale unique, vous aurez sans doute besoin d'au moins un représentant de chaque province et des Territoires du Nord-Ouest. Cela vous fait 11 personnes en partant. Ensuite, je doute que les principales provinces acceptent d'être mises sur le même pied, au sein de cette commission, que les petites. Il faudra donc ajouter des membres supplémentaires. Entreront en jeu, par la suite, tous les critères de représentation: minorité visible, minorité linguistique. On pourrait facilement se retrouver à 20 personnes. En plus, il y aura le problème des déplacements. C'est-à-dire qu'une commission nationale unique devra se déplacer de façon beaucoup plus considérable que les 11 commissions provinciales actuelles. Elle devra le faire pour la préparation des propositions, pour la tenue des audiences publiques et pour la rédaction des rapports.

Finalement, je pense que, en termes de coûts, on risquerait d'être déçu du résultat. D'autre part, je pense que le pays a une géographie spéciale et que le fait d'avoir 11 commissions de délimitation constitue une bonne solution. J'observe, à cet égard que, de toutes les fédérations, j'en connais une seule, une fédération majeure, c'est l'Allemagne, qui confie le travail de délimitation à une commission nationale unique. Dans tous les autres cas que je connais, on utilise une circonscription par province ou par État.

Aux États-Unis, il n'y a pas de commission en général, mais la redistribution s'effectue au sein de la législature de chaque État. Donc, un processus, encore-là assez décentralisé. Même l'Angleterre, qui est une des nations unitaires les plus centralisées, a quatre commissions de délimitation: Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord.

Donc, je ne pense pas qu'une commission unique soit nécessairement la solution idéale. Je ne pense pas non plus que recréer la fonction de commissaire à la représentation constitue une solution optimale. Je crois que vous avez eu l'occasion d'en discuter avec M. Hamel, l'ancien directeur des élections, il connaît cette situation infinitement mieux que moi. Cependant, d'après mon souvenir d'en avoir discuté avec lui, c'est que, même durant les années soixante-dix où il existait, au sein de chacune des commissions, un fonctionnaire, le même qui était membre de droit de chacune, c'est-à-dire le commissaire à la représentation, il y avait des différences considérables entre les rapports des différentes commissions.

## [Traduction]

I would say that these numerous criteria, which are not always clearly prioritized, could be interpreted very differently by 11 commissions made up of people who come from different provinces and whose political culture may be quite different. That, therefore, must be considered.

How can this problem be solved?

I've heard several suggestions. Some, for example, have suggested that there be one national commission. That is a seductive idea. One might think that one organization would be more consistent in its interpretation of the act's criteria but I wonder if that really is an ideal solution.

For example, in this national commission, you would probably need at least one representative from each province and from the NorthWest Territories. That would give you 11 people to start off with. Then, I doubt that the bigger provinces would accept being on an equal footing with the smaller provinces within this commission. Therefore, additional members would have to be added. Then, there would be all the representation criteria; visible minorities, language minorities. We could easily end up with 20 people. There would also be the problem of travel. One national commission would have to travel much more than the current provincial commissions. It would have to travel to prepare proposals, to hold public hearings, and to draft reports.

Finally, I think that we might be disappointed with respect to costs. I also think that this country has a special geographic makeup and that 11 boundaries commissions are a good solution. I have also noted that out of all existing federations, there is only one, to my knowledge, a major federation—Germany—that has one national commission responsible for establishing boundaries. In all the other federations, there is one commission per province or per state.

In the United States, there are no commissions but the redistribution takes place within the legislature of each state. Therefore, it is a process which is also decentralized. Even England, which is one of the most centralized unitarian nations, has four boundaries commissions: England, Scotland, Wales and Northern Ireland.

Therefore I do not think that one single commission is necessarily the ideal solution. I also do not think that bringing back a representation commissioner would be the right solution. I think you had the opportunity of meeting with Mr. Hamel, the former chief electoral officer; he is much more familiar with this situation than I am. However, from what I remember from our discussions together, even in the 1970s when there was a member of each commission who was also a representation commissioner, there were considerable differences between the reports of the various commissions.

[Text]

Donc, la solution que je vous proposerais pour essayer de résoudre ce problème du manque d'uniformité des rapports, serait de réduire la marge de manœuvre des commissions. Cette marge de manœuvre, actuellement, est considérable. Plusieurs commentaires faits par les commissaires laissent entendre que finalement, eux-mêmes trouvent qu'ils ont un peu trop de latitude et que cela place sur leurs épaules une assez large responsabilité. Pourquoi ne pas identifier législativement parlant—ce serait le travail des parlementaires—une zone particulière, comme par exemple, les régions nordiques ou les circonscriptions de l'annexe 3 de la Loi électorale? Pourquoi ne pas identifier une zone où les commissions pourraient s'écarte davantage du quotient? Et pourquoi ne pas, pour les autres régions de chacune des provinces, réduire la marge d'écart à 15 p. 100? Cela produirait peut-être une plus grande uniformité et on en profiterait pour abolir la clause des 25 p. 100, la clause des circonscriptions exceptionnelles.

Quatrièmement, la participation du public et des députés aux travaux des commissions. La loi permet actuellement aux députés d'être entendus à deux niveaux. D'abord, à titre d'intervenants durant les auditions publiques qui ont lieu sur les propositions et, par la suite, au sein d'un comité parlementaire sur le rapport des commissions.

Nombre de parlementaires souhaitent être associés plus étroitement à ce processus. Il y a plusieurs modalités. Je comprend que personne n'envisage de revenir à l'ancien système où les députés faisaient le travail eux-mêmes, mais je pense que ce serait une excellente idée pour les parlementaires de pouvoir soumettre aux commissions, avant même que celles-ci ne soumettent leurs propositions, des mémoires écrits dans un délai raisonnable, de façon à ce que les commissaires aient une meilleure idée des souhaits des parlementaires dont l'intervention est légitime.

• 1225

Naturellement, il ne faut pas se faire d'illusion, ce n'est pas parce que les parlementaires diront ce qu'ils veulent qu'ils l'obtiendront toujours. L'expérience enseigne à cet égard une chose, c'est que si vous voulez jouer un rôle important à l'intérieur de n'importe quel processus de décision, il est préférable d'être impliqué dans ce processus, durant les étapes initiales, et non pas comme vous l'êtes actuellement, plutôt vers les étapes au milieu ou à la fin. Donc, je pense que ce serait un apport positif si les parlementaires pouvaient intervenir à ce stade-là.

Je ne crois pas, par ailleurs, que cette innovation nous éloignerait fondamentalement de l'esprit du régime actuel et l'esprit de ce régime, à mon avis, c'est que si la décision finale revient aux commissaires, elle est précédée par un processus de consultation publique importante auquel les parlementaires occupent une place privilégiée.

Les propositions des commissions de 1993, qui ont été accueillies un peu comme une sorte d'oukase tombant d'Ottawa, constituaient un premier brouillon qui était destiné à stimuler un débat public aussi large que possible au sein comme à l'extérieur du Parlement. Ce débat permettra aux commissions de rajuster leur tir et il y a sûrement lieu de le rajuster dans certains cas.

[Translation]

Therefore, the solution I would propose to solve this problem of inconsistency of reports, would be to reduce the latitude of each commission. This latitude is currently quite significant. Several comments made by commissioners seem to imply that they even think they have too much latitude and that that is a big responsibility to bear. Why not identify in the act—this would be done by parliamentarians—a particular area, for example, the northern regions or the ridings set out in appendix 3 of the Elections Act? Why not identify an area where commissions would be able to deviate from the standard? And why not, for other areas in each province reduce that deviation to 15%? That would provide for greater consistency and we could thus abolish the 25% clause—the clause providing for exceptional circumstances.

Fourthly, the involvement of the public and of the House of Commons in the work of the electoral boundaries commissions. Currently, under the Act, members can be heard at two levels. First, they can appear before public hearings on proposals, and then, in parliamentary committees on the commissions' report.

Several members would like to be more involved in this process. There are several ways of doing this. From what I understand, no one wants to go back to the old system under which members did the work themselves, but I think it would be an excellent idea for members to be able to submit to commissions, within a reasonable time period, even before they have presented their proposals, briefs so that commissioners will have a better idea what these legitimate wishes of the members are.

Naturally, one mustn't expect that just because members will be able to say what they feel that they will obtain what they want. Experience has shown that if you want to play an important role within any decision making process, it is better to be involved in that process in the initial stages and not, as you are currently, in the middle or final stages. So I think that it would be a positive change for members to be able to participate at that stage.

I also do not think that this change would significantly conflict with the current system and the spirit of this system, that is that the final decision is up to the commissioners, and this is preceded by a process of important public consultations within which members of Parliament will have a bigger role to play.

The commissions' proposals in 1993, which we're interpreting as being a sort of ukase from Ottawa, were a first draft whose purpose was to stimulate as broad a public debate as possible within and outside Parliament. This debate will allow commissions to adjust their positions and there certainly are readjustments that need to be made in some cases.

## [Texte]

À cet égard, je voudrais rappeler un élément de l'expérience antérieure. Les commissions provinciales de 1986-1987 ont modifié, suite à leurs auditions publiques, le tracé des deux-tiers, 199 sur 292, des circonscriptions qu'elles avaient proposées. Il y a même une commission—je crois que c'est celle de Terre-Neuve—qui a modifié la totalité de ses propositions initiales. Cette expérience-là suggère que les commissions savent faire preuve de souplesse et apprécier la qualité des interventions, des représentations qui leur sont faites aussi bien par le public que par les parlementaires.

En conclusion, il faut se libérer, je crois, de l'illusion qu'un remaniement de la carte électorale puisse être une opération sans douleur. Toute notre histoire témoigne du contraire. Par nature, la redistribution va demeurer une opération dérangeante et, pour certains, traumatisante. Ses résultats seront toujours insatisfaisants à un titre ou l'autre. Il faut viser l'homogénéité des circonscriptions, mais ne nous faisons pas d'illusion, on n'aura jamais de découpage électoral parfait.

Pour conclure sur une note plus légère, je souhaite que la recherche de mécanismes plus appropriés, à laquelle procède votre Comité, ne nous amène pas à imiter la fédération indienne, qui a réglé le problème à sa façon, en 1976, en reportant la redistribution à 25 ans plus tard.

**Le président:** Merci, monsieur Massicotte.

Monsieur McTeague, s'il vous plaît.

**M. McTeague:** Merci. J'aimerais d'abord vous féliciter pour votre présentation. C'était assez clair, et je vous ferai peut-être l'honneur d'essayer de poser ma question en français. Cela fait sourire M. Langlois.

En ce qui a trait à la question de tolérance de 25 p. 100, j'aimerais connaître vos commentaires par rapport au phénomène qui s'est produit durant les années où l'on a accepté le 25 p. 100 plus ou moins. Cela devrait-il encore exister, selon vous, dans le système?

**M. Massicotte:** Vous préférez que je vous réponde en français ou en anglais?

**M. McTeague:** Les deux, peu importe.

**M. Massicotte:** La proposition que je vous ai faite aurait pour effet de ne pas appliquer une tolérance uniforme dans tout l'ensemble des territoires. Elle aurait pour effet d'aller jusqu'à 25 p. 100. Vous pourriez peut-être élargir jusqu'à 30 p. 100 dans le cas de certaines régions où vous pensez, avec votre expérience de parlementaire, que les besoins sont spéciaux, qu'ils sont tels qu'ils requièrent qu'on s'écarte du quotient.

## [Traduction]

Regarding that, I would like to recall a previous case. Following public hearings, the 1986-1987 provincial commissions modified the boundaries of two thirds—199 out of 292—of the ridings they had proposed. One commission—I think it was Newfoundland's—modified all its initial proposals. This suggests that the commissions know how to be flexible and that they appreciate the wisdom of what they hear, of proposals that are made by the public and by parliamentarians.

In conclusion, I think we have to stop thinking that readjustments to electoral boundaries can be painless. History tells us otherwise. Redistribution will always be upsetting and for some, traumatic. The results will always be unsatisfactory in one way or another. Our goal must be homogeneity between ridings, but we should not fool ourselves: the electoral map will never be perfect.

To conclude on a lighter note, I hope that this search for appropriate mechanisms that this committee is carrying out will not end up the way the Indian federation did. They solved the problem in their own way, in 1976, by putting off redistribution until 25 years later.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Massicotte.

Mr. McTeague, go ahead.

**M. McTeague:** Thank you. First I would like to congratulate you on your presentation. It was quite clear and perhaps I could do it justice by trying to put my first question in French. That is making Mr. Langlois smile.

Regarding the tolerance of 25%, I would like to know what you think about what happened during the years when 25% was more or less accepted. Do you think that should continue?

**M. Massicotte:** Would you like me to answer in French or in English?

**M. McTeague:** Either, it doesn't matter.

**M. Massicotte:** What I have suggested would mean that the tolerance would not be uniform throughout the regions. One could tolerate up to 25%. Perhaps you would want to increase that to 30% in some areas where you think, according to your experience as a parliamentarian, that there are special needs that require a greater deviation from the quotient.

• 1230

Les régions que j'ai à l'esprit sont plutôt les régions nordiques. Elles se plaignent, et elles ont raison d'ailleurs, que les députés se plaignent d'avoir à oeuvrer sur des territoires absolument immenses et qui sont difficiles à représenter, et en plus, avec la perspective constante de voir la représentation parlementaire diminuer parce que la population n'augmente pas et de voir, à ce moment-là, les circonscriptions grandir. Vous pourriez tolérer, pour ces régions-là, plus que 25 p. 100 et, en

The regions I had in mind are in the north. They complain, and quite rightly so, that their MPs go on about having to work on immense territories that are difficult to represent, and in addition, there's this constant prospect of having parliamentary representation decline because the population is not increasing and therefore, the size of the ridings will grow. For those regions, you could tolerate more than 25%, and in compensation for the regions where these problems of sparse

[Text]

compensation pour les régions où ces problèmes de dispersion de la population ne se posent pas autant, vous pourriez réduire le seuil de tolérance à 15 p. 100.

**M. McTeague:** Ai-je bien compris que vous êtes en faveur d'un système qui mesure les questions de redistribution fondées sur la population et non les électeurs?

**M. Massicotte:** Oh, absolument! Écoutez, comment dire? On a eu ce débat-là il y a quelques années à l'Assemblée nationale du Québec. Au début des années soixante-dix on avait utilisé le critère des électeurs pour une raison fort simple: on avait des chiffres tout frais, ils étaient facilement utilisables; et on s'en est tenu à ce critère-là depuis ce temps-là. En 1986, quelqu'un a proposé d'utiliser la population au lieu des électeurs, et cela a énormément inquiété le parti de l'opposition officielle qui a flairé une sombre manœuvre. Là, on s'est avisé que parmi la population il y avait des gens qui n'avaient pas la citoyenneté. Donc, est-ce qu'on cherchait subtilement à accroître le poids des territoires où résidaient ces personnes? Enfin, il y avait tout un imbroglio. On a choisi finalement de ne pas changer et de s'en tenir au critère des électeurs.

À Ottawa, on utilise le critère des populations. Je soupçonne, personnellement, que c'est pour des raisons strictement historiques. C'est que, en 1867, lorsque la Constitution a été faite, il y avait une seule série statistique qui était fiable et c'était le chiffre de la population. Le chiffre des électeurs, à l'époque, il ne fallait pas s'y fier. D'abord il était très variable, vous savez que le droit de vote était fortement restreint, donc le taux d'inscription pouvait varier beaucoup d'une circonscription à l'autre. Ensuite, quand l'élection avait lieu sans scrutin, quand le député était élu, comme on dit, par acclamation, à ce moment-là il n'y avait pas de recensement des électeurs et on ne savait jamais quel était le chiffre des électeurs. Donc, le seul chiffre fiable qu'on avait au Canada, en 1867, c'était la population.

Tout naturellement, puisqu'on utilisait la population, depuis 1867, pour partager les sièges entre les provinces, il était normal que pour partager les sièges à l'intérieur de chaque province, dans la loi de 1964, on a utilisé le même critère, c'est-à-dire celui de la population totale. Si vous vouliez utiliser le critère des électeurs, ce ne serait pas un outrage car nous avons un excellent système de recensement des électeurs, un des meilleurs au monde, soit dit en passant. Il a l'inconvénient d'être coûteux, mais en termes d'exactitude et de qualité, vous avez sans doute pu en expérimenter les limites. Cependant, je vous assure que, comparativement à ce que j'ai pu observer dans d'autres pays, et souvent dans des pays industrialisés, notre système est très bon.

Si vous voulez utiliser le critère des électeurs, ce pourrait être un bon critère également, mais ce que vous ne pouvez certainement pas faire, à mon avis—j'en viens à une suggestion de la Commission Lortie—c'est d'utiliser, une décennie, la population et cinq ans plus tard, de refaire la carte électorale sur la base des électeurs. Là, j'ai l'impression qu'il y a pas mal de gens qui vont vous dire: branchez-vous, c'est l'un ou l'autre; il y a de bonnes raisons pour l'un comme pour l'autre. Je pense que sur le plan de l'idéal, on peut trouver d'excellents motifs pour l'un et pour l'autre. Je pense qu'on ne peut pas utiliser concurremment et subséquemment l'un et l'autre.

[Translation]

population are not as severe, you could reduce the threshold of tolerance to 15%.

**Mr. McTeague:** Have I understood correctly that you're in favour of a system that measures issues of redistribution based on population and not on voters?

**Professor Massicotte:** Absolutely! Look, how can I put it? That debate took place a few years ago in the Quebec National Assembly. In the early seventies, the voter criterion had been used for a very simple reason: we had brand new numbers, they were easy to use, and we've used that criterion since that time. In 1986, someone proposed that we use the population rather than voters, and that was of great concern to the official opposition party that thought that this was some sort of fishy maneuver. They suddenly realized that among the general population, there were people who didn't have their citizenship. So was this a subtle way of giving more weight to territories where these people lived? Anyway, this created a major embroil. Eventually, a decision was made to maintain the criteria of voters and not change anything.

Ottawa uses the population criterion. Personally, I suspect that this is for strictly historical reasons. In 1867, when the Constitution was drawn up, there was only one reliable statistic and that was the population figure. At the time, the voter figure was not reliable. First of all, it was highly variable since, as you know, the right to vote was extremely restricted, so the registration rate could vary enormously from one riding to the next. In addition, when the election took place without balloting and when the member of Parliament was elected by acclamation, as we say, there was no voter census and no one ever knew just how many voters there were. So the only reliable figure we had in Canada in 1867 was the population.

Naturally, since we'd been using population since 1867 to distribute seats among provinces, it was perfectly normal to use this criterion of total population to distribute seats within each province in the 1964 legislation. If you wanted to use the criterion of voters, this would not be unthinkable because we have an excellent system of voters census, one of the best in the world, in fact. One drawback is that it would be costly, but in terms of accuracy and quality, you've undoubtedly been able to test its limits. However, I can assure you that compared to what I have observed in other countries, often industrialized countries, our system is a very good one.

If you wanted to use the voter criterion, it might also be a very good one, but what you certainly can't do in my opinion—I'm coming to a suggestion by the Lortie Commission here—is use population in one decade and, five years later, redraw the electoral map based on voters. I think that then many people would tell you: make up your minds, it's one or the other; there are plenty of good reasons to use either system. If you're searching for the ideal, I think you can find excellent reasons to use either of these systems. But I also think you can't use both of them concurrently and subsequently.

## [Texte]

**M. McTeague:** Mon collègue de Scarborough—Rouge River, M. Lee, et moi-même représentons une population de presque 400 000 actuellement. C'est une question qui nous affecte de façon assez personnelle.

Ma dernière question porte encore sur la grande question du Sénat. Est-il possible, compte tenu du fait qu'il y en a qui ne veulent pas considérer une augmentation du nombre de sièges, qu'il y a donc une tendance à plafonner le nombre de députés à la Chambre des communes, que la solution réside dans un Sénat élu?

• 1235

**M. Massicotte:** J'ai travaillé sur cette question pour le compte du Parlement, il y a une dizaine d'années. J'ai travaillé là-dessus pendant un an, à peu près. Si je me laissais aller, je risquerai de vous en parler pendant longtemps.

**Le président:** Je pense que non, monsieur Massicotte. Ce n'est pas le rôle de ce Comité de décider des choses qui regardent le Sénat. Nous avons l'obligation de présenter un projet de loi qui changera la méthode de redistribution des circonscriptions électorales fédérales. C'est seulement cela. Autrement, ce serait aller trop loin.

**M. McTeague:** Monsieur le président, ma question touchait simplement la situation du Sénat. Elle a été soulevée par notre témoin, et c'est une question clé dans notre mission.

**Le président:** Il peut répondre par un oui ou un non. J'espère que sa réponse se limitera à cela.

**M. Massicotte:** Je pense que je peux répondre par l'affirmative à cette question. Je dois remercier le président de m'avoir retenu, mais il me fera plaisir de discuter de cette question-là avec les députés de façon plus approfondie.

**Le président:** Au prochain comité.

**M. McTeague:** Donc, je défère cela au président. Merci, monsieur le professeur Massicotte.

**M. Massicotte:** Merci.

**Mr. Hermanson:** Professor Massicotte, your presentation was well worth delaying lunch for. I appreciated it very much. I followed it with interest.

I am going to start from the other end and go towards the front of your presentation. I have a question about halfway through.

It follows somewhat on what Mr. McTeague was speaking to. Because the senatorial floor clause has an impact on the boundary redistribution in the House of Commons, you can't totally separate the two. Several witnesses have alluded to this, as have members of all parties.

I think you have correctly painted us a picture. The word "painting" has a good application here. We've probably painted ourselves into a constitutional corner.

We know that Canadians want to cap the number of seats in the House of Commons; in fact, there is no doubt about that. Do you think we might lead to solutions to some of our constitutional problems if we placed a cap on the growth of the

## [Traduction]

**Mr. McTeague:** My colleague from Scarborough—Rouge River, Mr. Lee, and I represent a population of almost 400,000 people right now. This is an issue that affects us personally.

My last question deals once again with this major issue of the Senate. Given the fact that some people do not want to consider an increase in the number of seats, and that there is a tendency to impose a ceiling on the number of seats in the House of Commons, is it possible that the solution to all this resides in an elected Senate?

**Prof. Massicotte:** I worked on this issue on behalf of Parliament about ten years ago. I studied this for about a year. If I let myself, I could go on at some length about this.

**The Chairman:** I don't think so, professor Massicotte. It is not the role of this committee to make decisions that concern the Senate. We have a duty to present a bill that will change the method of redistribution of federal electoral ridings. That's all. Otherwise, we'd be going too far.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, my question dealt only with the situation at the Senate. It was raised by our witness, and it's a key issue in our mission.

**The Chairman:** He can answer yes or no. I hope that his answer will be limited to that.

**Prof. Massicotte:** I think I can answer that question in the affirmative. I must thank the Chairman for having restrained me, but I would be pleased to discuss this issue with members in a more in-depth-way.

**The Chairman:** At the next committee.

**Mr. McTeague:** Well, I defer to the Chairman. Thank you, professor Massicotte.

**Prof. Massicotte:** Thank you.

**Mr. Hermanson:** Monsieur Massicotte, cela a valu la peine de retarder notre pause-déjeuner pour votre exposé. Je l'ai beaucoup apprécié, et je vous ai suivi avec beaucoup d'intérêt.

Je vais commencer par l'autre bout et aborder votre exposé dans l'autre direction. J'ai une question qui survient vers le milieu.

Cela vient rejoindre ce que disait M. McTeague. Puisque la clause sénatoriale touche la redistribution des sièges à la Chambre des communes, il est impossible de séparer les deux complètement. Plusieurs témoins y ont fait allusion, tout comme les députés de tous les partis.

Vous avez dressé un canevas assez précis de la situation, et en l'occurrence «canevas» s'applique particulièrement, puisque nous sommes sans doute en train de tisser un canevas constitutionnel difficile à démêler.

Nous savons que les Canadiens veulent limiter le nombre de sièges à la Chambre des communes; en fait, il ne fait aucun doute que c'est ce qu'ils veulent. Croyez-vous que nous pourrions résoudre certains de nos problèmes constitutionnels si

[Text]

House of Commons to perhaps force some constructive discussion of how we might seek long-term solutions, rather than just patching up the process as we go decade to decade? You indicated earlier that we want to cap in one decade but then, in the next decade, we want to maintain the level of seats in some of the smaller provinces. We've got conflicting interests here. Would capping the seats perhaps be the right route to take, to force us to deal in a constructive way with the senatorial floor clause and Senate reform as a whole?

**Prof. Massicotte:** My short answer would be, probably no.

The problem, as I see it, is as follows. If you cap the number of members, and further, if you reduce that number—indeed, I understand that this is one of the possibilities you envisage at this stage—then you are placed in the following dilemma: either you comply with the senatorial floor rule, in which case representation by population will likely be less respected as a concern, or you try to get an amendment to the senatorial floor, and, frankly, this particular clause seems to me to be almost unamendable.

It is included in section 41. I don't think that it will be possible, even in the scenario you are envisaging, that the two provinces that are currently protected by the senatorial floor will be very moved by the problems that would follow if you had 295 seats. The senatorial floor exists and you have increased inequalities. I don't think the small provinces that actually enjoy the protection of that clause will be moved by that. They will say that this is their privilege and that, if you know the history of the clause, they fought for decades to get it. It is a protection. They will say that they are the smallest units in the Canadian polity and they are not going to abandon that privilege simply because members want to cap the number of seats in the House of Commons.

This is a matter for speculation, I admit, but my modest speculation will be along those lines. I don't think this would lead the provinces that enjoy the benefit of that clause to change their position and reconsider.

**Mr. Hermanson:** I understand your position. I suppose one could also speculate, though, that if they were to have a truly reformed Senate—the equal, elected model—that perhaps they would forgo the floor with a Senate that could effectively represent them.

Another issue I want to bring forward is that there is some thought that perhaps the optimum number of members in the House of Commons should not be over 300. You talk about breaking the 300-member barrier having a psychological effect, that it will probably be easier to continue on after we cross that 300-member benchmark.

I would personally think that maybe 200 or 250 would be an optimum size to effectively govern a nation as broad as Canada with a population as low as it is. If this is in fact correct, aren't we wiser to try to work towards a means of capping sooner rather than later? Once we break the 300-member barrier, is it going to be more difficult? Again, aren't we just deferring our problems to the next decade rather than coming to grips with something we need to deal with now?

[Translation]

nous imposions un plafond à la croissance de la Chambre des communes afin de donner lieu à une discussion constructive sur les solutions à long terme, plutôt que de simplement raccommoder le processus d'une décennie à l'autre? Vous avez dit plus tôt que nous voulons plafonner dans une décennie, mais que pendant la suivante nous voulons maintenir le nombre de sièges dans certaines provinces plus petites. Donc, il y a conflit d'intérêts. Est-ce qu'un plafond au nombre de sièges pourrait résoudre la question une fois pour toutes et nous forcer à nous pencher de façon constructive sur la clause sénatoriale et la réforme globale du Sénat?

**M. Massicotte:** Ma réponse abrégée serait non.

Voici le problème tel que je le vois. Si vous limitez le nombre de députés et si en outre vous réduisez ce nombre—je crois comprendre que c'est une des possibilités que vous envisagez actuellement—vous serez aux prises avec le dilemme suivant: soit vous vous pliez à la règle du Sénat, et dans ce cas la représentation en fonction de la population sera moins respectée, soit vous essayez d'obtenir un amendement quant au Sénat, et, très franchement, cette clause semble presque impossible à modifier.

C'est inclus à l'article 41. Je ne crois pas qu'il soit possible, même selon le scénario que vous envisagez, que les deux provinces qui sont actuellement protégées par la composition du Sénat soient disposées à se pencher sur les problèmes qui surviendraient si vous aviez 295 sièges. La composition du Sénat existe, et vous avez augmenté les inégalités. Je ne pense pas que les petites provinces qui bénéficient actuellement de la protection de cette clause changeront d'avis à ce sujet. Ils vous dirons que c'est leur privilège, que si vous connaissez l'histoire de ces dispositions, ils ont fait des démarches pendant des décennies pour l'obtenir. Cela les protège. Ils vous diront qu'ils sont les plus petites unités en politique canadienne et qu'ils ne vont pas céder ce privilège simplement parce que les députés veulent plafonner le nombre de sièges à la Chambre des communes.

• 1240

Je reconnais que c'est pure spéculation, mais mes hypothèses vont en ce sens. Je ne pense pas que les provinces qui bénéficient de cette disposition modifient leur position, la réévaluent.

**M. Hermanson:** Je comprends votre position. Je présume que l'on pourrait également faire l'hypothèse que s'il y avait une réforme approfondie du Sénat pour en faire un Sénat égal et élu, les gouvernements provinciaux abandonneraient le minimum sénatorial puisque ce nouveau Sénat pourrait les représenter efficacement.

Il y a un autre aspect que j'aimerais soulever: l'idée que le nombre optimal de députés à la Chambre des communes ne devrait pas dépasser les 300. Vous avez parlé de l'effet psychologique de franchir ce plafond de 300 députés en disant qu'il serait probablement plus facile d'augmenter le nombre de sièges après avoir franchi ce cap.

Personnellement, je pense que pour gouverner une nation aussi vaste et aussi peu peuplée que le Canada, le nombre optimal de députés serait peut-être de 250. Si c'est de fait le cas, ne serait-il pas plus sage de tenter de plafonner le nombre de députés plus tôt que plus tard? Une fois franchi le seuil des 300 députés, est-ce que cela deviendra plus difficile? Au fond, ne reportons-nous pas simplement de 10 ans un problème que nous devrions régler dès maintenant?

**[Texte]**

**Prof. Massicotte:** You mentioned the possibility of reducing the number of seats. You suggested, I understand, that maybe 200 or 250 would be an ideal number.

**Mr. Hermanson:** I was just saying that perhaps that's an optimum number. I'm not suggesting we should reduce. Perhaps we can cap it where it is now. Certainly, I don't think there's an advantage to having more MPs, and I don't think most Canadians think there's an advantage to having more of us doing the work of both the government and the opposition in the current House of Commons. Other jurisdictions internationally prove the point that more is not always better in this case.

While I'm not necessarily suggesting that we should go down to 200 or 250, given some of the constitutional handicaps we've encumbered ourselves with, what I am suggesting is that if we don't put a cap on now, we're just going to let a bad situation get worse.

**Prof. Massicotte:** I have no deep-seated objection to a cap. I tend to share the basic feeling of many people that having, for example, 30 members more at every redistribution or even following the Lortie report and increasing it by a greater number, not as much as the older amalgam formula, would be excessive.

My point is simply this. Frankly, jumping from 295 to 301 seems to be very modest to me. Capping it at 295 seems to me much more of a symbolic than a practical achievement. Are six more seats really that much? Will the taxpayer really be outraged over such an increase? Is it really worth reopening the issue of the formula for reallocation of seats just to get a symbolic achievement? We froze it at 295 and that's fine. I don't think, incidentally, that the budgetary impact will be great.

Further, when the idea is mentioned that we will cap or reduce the number of seats, you must consider all the implications of that. This is a point I skipped in my oral presentation, but never forget that if the number of members is frozen or reduced, this means that the average number of electors in each riding will increase. In a practical way, that means longer queues at your constituency offices and a greater amount of mail to be dealt with by your staff.

That's only an hypothesis, but I suspect the reaction from many members will be that they have more work to do, so why don't we increase that? It's possible that limiting the number of members will lead to increased staff at the constituency level, and I suspect that the trade-off for the consumer will be zero. Maybe I should say it better. It will be four quarters to a dollar that the money saved by limiting the number of members will have to be spent in higher constituency allowances and maybe we will end up pretty much in the same situation.

That's why I suggest, if nobody hits the roof, that if we go to 301, let's live with it.

**[Traduction]**

**M. Massicotte:** Vous avez soulevé la possibilité de réduire le nombre de sièges. Si je comprends bien, vous dites que 200 ou 250 serait peut-être le nombre idéal.

**M. Hermanson:** Je disais que peut-être est-ce le nombre optimal. Je ne propose pas de réduire le nombre de sièges. Peut-être pourrions-nous plafonner au nombre actuel. Je ne pense pas qu'il soit avantageux d'avoir un plus grand nombre de députés et je ne pense pas que la plupart des Canadiens voient un avantage à avoir un plus grand nombre de députés du côté du gouvernement et de l'opposition à la Chambre des communes. D'autres pays ont démontré que ce n'est pas toujours une bonne idée d'avoir plus de députés.

Vu les entraves constitutionnelles dont nous nous sommes encombrés, je ne propose pas nécessairement de réduire le nombre de députés à 200 ou 250, ce que je dis c'est que si nous ne plafonnons pas le nombre maintenant, la situation va s'aggraver.

**M. Massicotte:** Je n'ai aucune objection sérieuse à un plafond. Je partage le sentiment de nombreuses personnes qui pensent que si nous ajoutons, par exemple 30 députés de plus à chaque redécoupage ou même si nous suivons les recommandations du rapport Lortie pour augmenter le nombre de sièges mais dans une proportion moindre que selon l'ancienne formule, là encore ce serait excessif.

En fait, franchement, passer de 295 à 301 me semble une augmentation très modeste. Si nous plafonnons le nombre à 295, à mon avis, c'est quelque chose de beaucoup plus symbolique que pratique. Est-ce que vraiment six sièges de plus c'est tant que cela? Le contribuable va-t-il vraiment trouver cela scandaleux? Vaut-il vraiment la peine de remettre en cause la formule pour la redistribution des sièges afin d'obtenir quelque chose de purement symbolique? Nous avons bloqué le nombre de sièges à 295, voilà qui est parfait. En passant, je ne pense pas que cela ait une incidence monétaire très grande.

En outre, lorsque l'on parle de plafonner ou de réduire le nombre de sièges, il faut en considérer toutes les ramifications. J'ai sauté cette question dans mon exposé, mais n'oubliez jamais que si l'on bloque ou réduit le nombre de députés, cela signifie que le nombre moyen d'électeurs dans chaque circonscription augmentera. En pratique, cela signifie de plus longues files dans vos bureaux de circonscription, plus de courrier que votre personnel devra traiter.

Ce n'est qu'une hypothèse, mais j'ai l'impression que de nombreux députés diront cela leur donne plus de travail, donc pourquoi ne pas augmenter le nombre de sièges? Il se peut qu'en limitant le nombre de députés, cela entraîne une augmentation du nombre d'employés dans les circonscriptions, et pour le consommateur, cela ne changera rien. Peut-être puis-je mieux m'exprimer. Ce sera blanc bonnet et bonnet blanc. Les sommes économisées en limitant le nombre de députés seront consacrées à augmenter les budgets de circonscription. La situation sera donc plus ou moins la même.

[Text]

**Mr. Hermanson:** Probably on the micro view, you're very accurate. But on the macro view, the more politicians there are, the more programs they want, the more bridges and factories they want. There's a much broader picture that associates the number of parliamentarians with the total cost of government that goes beyond staff. I think it might be important to envision that.

Do I understand correctly that you would then say cap at 301, or are you saying not cap at all but to continue to allow modest growth on and on and on?

**Prof. Massicotte:** That would be my suggestion.

If you wish another practical suggestion—you will do what you wish with it—you might come back to the original proposal of 1985. You may know that the present formula has been amended a bit during its consideration by Parliament. The initial proposal put forward in the white paper by the government was that the increase in seats would be cut by half. In other words, in the present context instead of getting four supplementary seats, Ontario would have got two under the scheme as originally devised by the government in the white paper. British Columbia would have got one instead of two. That means you would have 298 seats instead of 301.

If you are looking for an economical solution within the framework of the present formula, that's one you might wish to consider. It has the practical advantage of limiting the increases and also of not passing over the psychological threshold of 300 so soon.

**Mr. Hermanson:** If we're not going to cap the seats in the House, we are delaying our problem. We're still going to have to renovate the House of Commons. We're just going to do it after a few more years of inflation when it will cost more, and I'm a little concerned about that approach.

I have one last short question, Mr. Chairman, and it will be very brief.

You talked about the commissions not taking nearly as long to do their work. Do you suggest a specific timeframe, say, either the census or when the enumeration is complete? How long should it take for the process before we have the new boundaries in place and the process finalized?

**Prof. Massicotte:** I'm afraid this is a topic on which I have to modestly defer to the opinion of two categories of people. First, the election officials, who have a practical knowledge of how long is needed for the returning officers to readjust to their internal boundaries, the boundaries of polling stations and that kind of stuff. Also, for the political parties, they would be the second category of actors to be considered since politicians are affected by boundary changes. They need to change their constituency associations and, frankly, I think those two categories of people are much better placed than myself to answer that question.

The present delay is 12 months, I understand. It has been suggested by the Chief Electoral Officer that it could be shortened to something like eight months. In my modest view, this would be a welcome move.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

**M. Hermanson:** Vous avez probablement parfaitement raison dans une optique microéconomique. Mais du point de vue macroéconomique, plus il y a de politiciens, plus ils exigent de programmes, plus ils demandent des ponts et des usines. D'un point de vue plus global, bien au delà de la question du personnel, le coût global de gouverner est associé au nombre de parlementaires. Je pense qu'il est important de s'en rappeler.

Donc, ai-je bien compris que vous préconisez un plafond à 301, ou avez-vous dit de ne pas plafonner mais de continuer d'accepter de modestes augmentations?

**M. Massicotte:** C'est ce que je propose.

Une autre idée pratique—vous en ferez bien ce que vous voulez—serait peut-être de revenir à la proposition originelle de 1985. Vous savez peut-être que la formule actuelle a été modifiée au cours de son examen au Parlement. Dans le livre blanc du gouvernement, la proposition originelle consistait à réduire de moitié l'augmentation du nombre de sièges. En d'autres termes, selon la situation actuelle, l'Ontario, au lieu d'obtenir quatre sièges supplémentaires, n'en aurait obtenu que 2, d'après la formule conçue par le gouvernement dans son livre blanc. La Colombie-Britannique aurait obtenu un siège et non pas deux. Cela signifie que nous aurions 298 sièges au lieu d'en avoir 301.

Si vous cherchez une solution économique sans abandonner la formule actuelle, c'est quelque chose que vous voudrez peut-être examiner. En pratique, son avantage consiste à limiter les augmentations ainsi que de ne pas franchir, aussi rapidement, le seuil psychologique des 300.

**M. Hermanson:** Si nous ne plafonnons pas le nombre de sièges en Chambre, nous reportons le problème à plus tard. Il nous faudra quand même rénover la Chambre des communes. Nous allons simplement attendre encore quelques années d'inflation, pour que cela coûte plus cher. Cette approche me préoccupe un peu.

J'ai une dernière brève question, monsieur le président, très brève.

Vous avez parlé de réduire le temps que les commissions consacrent à leur travail. Avez-vous un échéancier précis en tête, qui correspondrait par exemple au recensement ou au dénombrement des électeurs? Combien de temps faudrait-il allouer pour que les nouvelles limites soient en place et que tout soit fini?

**M. Massicotte:** Je pense qu'en ce qui concerne cette question, je dois en toute modestie m'en remettre à l'opinion de deux catégories de personnes. D'abord, les responsables des élections qui ont une connaissance pratique du temps qu'il faut aux directeurs du scrutin pour s'adapter aux limites internes, celles des bureaux de scrutin, etc. Ensuite, il y a les partis politiques, la deuxième catégorie, puisque ce sont les politiciens qui sont touchés par les redécoupages. Ils doivent modifider leur association de circonscription et très franchement, je pense que ces deux groupes sont les mieux placés pour répondre à la question.

Il faut actuellement douze mois si je comprends bien. Le directeur général des élections a proposé que l'on pourrait ramener cela à huit mois. À mon humble avis, ce serait une bonne chose.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur le président.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. McWhinney, please.

**Mr. McWhinney:** Thank you very much. The witness may make just the one comment. You commented on the effects of the 1985 federal electoral law. You would know that without that law British Columbia would have received five extra seats and Ontario 11, and if the House had been capped this would have meant dramatic reductions in the representation from Saskatchewan and Manitoba.

• 1250

So there is a compromise there. But if the House were to be capped, it is almost certain constitutional challenges would be made by initiatives of the faster-growing provinces. That would have, as I say, dire consequences for existing representation from the declining provinces.

I really only want to congratulate you on the intellectual range of your presentation, particularly your citation from the European communities, from Italy, Japan, and India. It seems to me you have done detailed research in these areas and I wonder if it has been published. If so, is it available to the committee?

We have been told repeatedly that the Australian practice is the model to adopt, mainly on the basis of the similarities and geography and population numbers between Canada and Australia. But there the comparisons end, in sociological terms. There are no *deux nations* in Australia. There is no language problem. You're dealing with a monolingual society and one that basically hasn't had the large-scale immigration we have had, which brought about the concentration in the cities and the consequences immediately in urban constituencies such as my own, Mr. Lee's, Mr. McTeague's, and various others.

So I think it is very valuable that you have alternative models. Since I have done a bit of research on some of them, I suspect not in the depth you have, I wonder if your researches could be made available to the committee. If they are already published, I would be delighted to have the citations.

Merci beaucoup, pour la profondeur de vos études et votre base en droit comparé.

**Prof. Massicotte:** Thank you for your comments, Mr. McWhinney. I hope I have not indulged in constitutional exoticism. The research I have done is largely based on a paper I am preparing, together with a colleague, for the next meeting of the international political science association in Berlin. We are comparing electoral systems in various countries of the world and we have tried to present a compendium of what is existing. This led us, among many other preoccupations, to look at the new electoral systems being devised in Japan and Italy. That is the reason why those two countries jumped into my presentation. I will be pleased to send you a copy of this paper as soon as it is completed.

**Mr. McWhinney:** Our committee I think winds up by November 6, so your paper should be published and in the public domain by then anyway, should it not?

[Traduction]

**Le président:** Monsieur McWhinney, je vous en prie.

**Mr. McWhinney:** Merci beaucoup. Le témoin voudra peut-être faire un commentaire. Vous avez parlé des ramifications de la loi électorale fédérale de 1985. Vous savez sans doute que n'était-ce de cette loi, la Colombie-Britannique aurait obtenu 5 sièges supplémentaires et l'Ontario en aurait reçu 11, et si nous avions plafonné le nombre de sièges à la Chambre, cela aurait signifié une réduction marquée dans la représentation en Saskatchewan et au Manitoba.

•

1250

Il y a donc un compromis à faire. Quoi qu'il en soit, si l'on plafonne le nombre de sièges à la Chambre, cela poussera presque certainement les provinces en pleine croissance à contester la situation devant les tribunaux en invoquant la Constitution. Cela aurait, comme je l'ai dit, des conséquences très néfastes sur le plan de la représentation actuelle pour les provinces dont la population diminue.

En fait, je tenais simplement à vous féliciter de la profondeur de votre exposé, surtout des exemples que vous nous avez donnés, tirés de la Communauté européenne, de l'Italie, du Japon et de l'Inde. J'ai l'impression que vous avez fait des recherches poussées sur ces questions. Avez-vous publié le résultat de cette recherche. Si oui, le comité peut-il en avoir copie?

On nous répète sans cesse que c'est le modèle australien qu'il nous faut adopter, surtout à cause, je suppose, des similitudes entre le Canada et l'Australie sur le plan de la géographie et de la population. Mais la comparaison s'arrête là. Sur le plan sociologique, il n'y a pas deux nations en Australie. Il n'y a pas de problèmes de langue. Il s'agit d'une société monolingue qui n'a pas connu comme nous l'immigration sur une grande échelle, qui a provoqué une concentration dans les villes avec les conséquences que cela entraîne pour les circonscriptions urbaines telles que la mienne, celles de M. Lee, de M. McTeague et d'autres.

Je pense donc qu'il est très valable d'avoir d'autres modèles. Pour avoir fait quelques recherches sur la même question, mais non pas d'une façon aussi approfondie que vous, j'en ai bien l'impression, je me demande si vous pourriez mettre le fruit de vos travaux de recherche à notre disposition. S'ils sont déjà publiés, je serais enchanté d'avoir la référence.

Thank you very much for the depth of your research and their basis in comparative law.

**Mr. Massicotte:** Merci beaucoup, monsieur McWhinney. J'ose espérer ne pas m'être laisser aller à de l'exotisme constitutionnel. Mes travaux sont issus en grande partie d'un mémoire que je prépare avec un collègue pour la prochaine réunion de l'Association internationale des sciences politiques à Berlin. Nous faisons une analyse comparative des systèmes électoraux dans divers pays en vue d'en présenter un abrégé. C'est ainsi que nous avons, notamment, examiné les nouveaux systèmes électoraux que l'on veut instaurer au Japon et en Italie. C'est pourquoi j'ai parlé de ces deux pays dans mon exposé. Je serai heureux de vous faire parvenir copie de ce mémoire aussitôt qu'il sera terminé.

**Mr. McWhinney:** Je pense que notre comité doit terminer ses travaux d'ici le 6 novembre. Votre mémoire sera publié et donc public d'ici là, n'est-ce pas?

[Text]

**Prof. Massicotte:** Any professor who would say "my paper will be published" would be a little presumptuous. As you know—you are familiar with the process, which is very demanding—one out of five is accepted for publication. Let us say we will work for that.

**Mr. McWhinney:** We could probably help you by listing it as an appendix to our report, guaranteeing a wide diffusion to all those people who read *Hansard*. Stendahl, as you know, used to read the Napoleonic Code for two hours every morning to improve his style. I believe in Canada there are people who read *Hansard* for two hours every evening before going to bed to improve their sleep. So there it is. We might offer you that possibility.

**The Chairman:** You will have trouble getting that by the House management people. As you know, this very committee, has put strictures on the publication of such material in committee reports.

**Mrs. Ablonczy:** I appreciate your presentation to us, Professor Massicotte.

Please feel free to answer in French, if you're more comfortable with that. We have really good translation.

You have suggested there be zones in Canada where there can be substantial deviation from the quotient for representation. I wonder how you would reconcile that with the fundamental democratic principle of proportional representation.

**Prof. Massicotte:** I think no principle should be followed in an absolute way. If you look at the structure of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, that is just what it says. It starts with a clause that says there should be reasonable limits to the rights enunciated in the charter. I think that says it all. Even in the absence of such a clause, incidentally, the jurisprudence of other supreme courts suggests that there is always a practical need to limit the ambit, *la portée*, of any particular right.

•1255

So it seems to me that in the case of the northern zones, a plausible case can be made for widening the latitude granted to the commissions.

Je pense qu'il y a un bon argument qui peut être présenté pour élargir la marge de manœuvre des commissions vis-à-vis des cas nordiques. C'est-à-dire que ces circonscriptions sont absolument immenses, les populations sont dispersées et le critère de représentation effective, tel qu'il a été défini par la Cour suprême du Canada, reconnaît justement cette réalité.

In the Carter case the Supreme Court said that population is not the single factor. Now, it is a very important factor and you must respect it. But there is also another dimension, which is the effectiveness of representation, the ability of a member to serve his or her constituents. Certainly, if the blind application of the population rule produces immense districts, the quality of representation will be reduced.

So I don't think the solution I am advocating would shatter totally the principle of representation by population. I am not a lawyer but I suspect it could be argued that it is compatible with the Supreme Court reading of that principle.

[Translation]

**M. Massicotte:** Tout professeur qui déclare: «Mon mémoire sera publié» est un peu présomptueux. Comme vous le savez—vous connaissez le processus, qui est très exigeant—on accepte pour publication un ouvrage sur cinq. Disons que nous allons travailler dans ce but.

**M. McWhinney:** Nous pourrions peut-être vous donner un coup de main en inscrivant la référence à votre texte en annexe à notre rapport, vous garantissant ainsi de la publicité auprès de tous ceux qui lisent le *hansard*. Comme vous le savez, Stendahl lisait *Le Code de Napoléon*, deux heures tous les matins, afin d'améliorer son style. Je pense qu'au Canada, on lit le *hansard* deux heures à tous les soirs afin de mieux dormir. Voilà. Nous pourrions peut-être vous offrir cette possibilité.

**Le président:** Vous aurez du mal à faire accepter cela par la gestion de la Chambre. Comme vous le savez, c'est ce même comité qui a interdit la publication de tels ouvrages dans les rapports de comités.

**Mme Ablonczy:** Je vous remercie de votre exposé, professeur Massicotte.

Sentez-vous tout à fait à l'aise de répondre en français, si cela vous est plus facile. L'interprétation est vraiment excellente.

Vous avez laissé entendre qu'il y a des régions du Canada où l'on pourrait s'éloigner considérablement du quotient électoral. Comment conciliez-vous cette situation avec le principe démocratique fondamental de la représentation proportionnelle.

**M. Massicotte:** Je ne pense pas qu'il faille adhérer aux principes de façon absolue. Si vous regardez la structure de la Charte canadienne des droits et libertés, c'est ce que l'on y dit. Le texte commence par une disposition qui prévoit que les droits énoncés dans la Charte doivent être assortis de limites raisonnables. Je pense que tout est là. Au fait, même en l'absence d'une telle clause, selon la jurisprudence d'autres cours suprêmes, il existe toujours un besoin pratique de limiter la portée d'un droit donné.

Alors il me semble que dans le cas des régions du Nord, il serait tout à fait justifié d'élargir la marge de manœuvre accordée aux commissions.

I think a good argument can be made to widen the latitude of the commissions in northern areas. These ridings are absolutely immense, the population is sparse and the effective representation criterion, as defined by the Supreme Court, recognizes exactly that reality.

Dans l'affaire Carter, la Cour suprême a dit que la population n'est pas le seul facteur. Évidemment, c'est un facteur extrêmement important, et il faut le respecter. Mais il y a une autre dimension également, c'est-à-dire l'efficacité de la représentation, ou la capacité d'un député de servir ses commettants. Si l'application de la règle de la population à l'aveuglette produit des circonscriptions immenses, la qualité de la représentation sera d'autant réduite.

Or, je ne pense pas que la solution que je préconise démolirait complètement le principe de la représentation en fonction de la population. Je ne suis pas avocat, mais je crois qu'on pourrait affirmer que cela est compatible avec l'interprétation de ce principe par la Cour suprême.

## [Texte]

**Mrs. Ablonczy:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur Langlois, s'il vous plaît.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

Professeur Massicotte, relativement au critère que vous avez pour ouvrir les écarts de représentation dans des circonstances exceptionnelles, quelle analyse feriez-vous du cas des Îles-de-la-Madeleine, au Québec?

**M. Massicotte:** Je m'attendais à ce que le député soulève la question car j'ai lu vos débats et j'ai remarqué que vous aviez soulevé cette question.

C'est certainement un des cas sur lequel vous aurez à décider si jamais vous acceptez cette solution-là. Personnellement, j'avoue que je serais un peu réticent dans le cas des Îles-de-la-Madeleine pour des raisons démographiques. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on fasse des cas particuliers quand c'est absolument nécessaire. Cependant, dans le cas des Îles-de-la-Madeleine, vous avez affaire à une entité qui, si je me souviens bien, a quelque chose comme 12 000, 15 000 habitants environ.

**M. Langlois:** 14 000 habitants.

**M. Massicotte:** À 12 000, 15 000 habitants, je trouve qu'on est vraiment très loin du quotient de la province qui doit être à quelque chose comme 80 000. Je sais qu'on a utilisé les circonstances exceptionnelles dans le cas du Labrador. Toutefois, la circonscription qui en est résultée était de l'ordre de 30 000 habitants, si je calcule bien. On pourra vérifier les chiffres. Je vous avoue que privilégier comme cela 12 000 personnes m'apparaît aller assez loin. Par ailleurs, ce que je remarque, c'est que les Îles-de-la-Madeleine sont déjà privilégiées au niveau provincial. Peut-être que c'est là que vous avez pris cette idée. Elles sont déjà privilégiées au niveau provincial, et cela ne soulève pas de contestation pour le moment. Doit-on également les privilégier au niveau fédéral, où là ce ne serait pas un cas sur 125, mais un sur 75?

Il faut voir aussi une autre conséquence en accordant ce privilège aux Îles-de-la-Madeleine. Si il y a une circonscription qui est accordée aux Îles-de-la-Madeleine, cela voudrait dire que le quotient sera plus élevé, à ce moment-là, pour les 74 autres circonscriptions québécoises. Cela voudrait dire que pour la Gaspésie, par exemple, vous pourriez fort bien avoir plus de difficultés à produire des circonscriptions moins peuplées.

**M. Langlois:** Relativement à ce point-là, notre proposition était de considérer les Îles-de-la-Madeleine comme le sont le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest afin que cela ne compte pas dans le quotient et qu'on fasse le calcul, la division après l'attribution d'une siège aux îles.

**M. Massicotte:** Je pense que vous avez une situation qui, constitutionnellement, me semble un peu délicate, car la situation des Territoires est particulière. On les a toujours mis de côté pour le calcul de la représentation parce que c'était des Territoires. On leur a dit: Vous avez X sièges, c'est statutaire, ce n'est pas révisé à chaque décennie. De l'autre côté, vous avez ici une partie d'une province. En tant que partie d'une province, les Îles-de-la-Madeleine doivent être assujetties, me semble-t-il, au même traitement que les autres circonscriptions de cette province.

## [Traduction]

**Mme Ablonczy:** Merci.

**Le président:** Merci.

Mr. Langlois, please.

**Mr. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman.

Professor Massicotte, with regard to your criteria for dealing with the gaps in representation in exceptional ridings, what would be your analysis of the Magdalen Islands case in Quebec?

**Prof. Massicotte:** I was expecting the honourable member to raise that issue because I've read your debates and I noted that you had often raised it.

This is certainly one case you have to examine and decide upon if ever you accept this solution. Personally, I admit that I would be so much reluctant in the case with the Magdalen Islands for demographic reasons. I have no objection to making exceptions in special cases when absolutely necessary. However, in the case of the Magdalen Islands, you're dealing with an entity that has a population of about 12,000 or 15,000 inhabitants, if memory serves me.

**Mr. Langlois:** 14,000 people.

**Prof. Massicotte:** A population of 12,000 or 15,000 is really quite far removed from the province's quota which is something like 80,000. I know that exceptional circumstances were cited in the case of Labrador. However, the resulting riding was in the order of 30,000 inhabitants if I am calculating this properly. We can check the figures. Frankly, I think that granting this kind of privilege to 12,000 people is going a bit far. Moreover, let me point out that the Magdalen Islands are already privileged at the provincial level. Maybe that's where you got this notion. They are privileged at the provincial level, and no one has objected to that so far. Should we also grant them this privilege at the federal level, where it would not be one case in 125, but one out of 75?

There would be another consequence to granting this privilege to the Magdalen Islands. If the Magdalen Islands are designated as a single riding, that would mean that the quota would be higher for the other 74 Quebec ridings. That would mean that in the Gaspé, for instance, you might well have more problems producing less populous ridings.

**Mr. Langlois:** With regard to that point, our proposal was to consider the Magdalen Islands the same as Yukon and the Northwest Territories so that it doesn't count in the quota and that the calculations be done after the Magdalen Islands are granted a seat.

**Prof. Massicotte:** I think that constitutionally speaking, this is quite a delicate issue, because the situation of the Northwest Territories is special. They have always been set aside for the purpose of calculating representation because they were territory. They were told: You have X number of seats. This is statutory and will not be reviewed every decade. On the other hand, the Magdalen Islands are part of a province. As such, I think they should be subject to the same treatment as any other riding in that province.

[Text]

[Translation]

• 1300

**M. Langlois:** À ce moment-là, professeur Massicotte, quel critère de rattachement pouvez-vous trouver pour les Îles-de-la-Madeleine? Pourquoi sont-elles rattachées à Bonaventure? Pourquoi ne seraient-elles pas rattachées à Gaspé? Certains ont même suggéré, dans les années soixante, qu'elles soit rattachées à une circonscription de l'Île de Montréal. Quel est le critère naturel de rattachement?

**M. Massicotte:** Le critère que je vous suggérerais figure déjà dans la loi, c'est ce qu'on appelle la spécificité historique, en anglais on a appelé cela le *history code pattern*, c'est-à-dire que le fait que depuis très longtemps,—je n'ai pas la date exacte—les îles-de-la-Madeleine aient été rattachées à la circonscription électorale de Bonaventure me semble créer une présomption assez sérieuse pour que les deux entités fassent partie de la même circonscription électorale.

Il y a une espèce de continuité historique qui s'établit au niveau de la députation, au niveau des acteurs, au niveau des électeurs, et ce qui serait plutôt étrange ce serait de faire en sorte que les îles-de-la-Madeleine se promènent de Gaspé à Bonaventure. Il serait préférable, à mon avis, qu'on respecte le *pattern* historique, si vous me passez l'expression, qui a déjà été établi.

**M. Langlois:** Compte tenu du fait que les îles-de-la-Madeleine, de 1946 à 1968, ont eu leur député sur 75, au niveau fédéral, cela ne constitue-t-il pas aussi un *pattern* historique dont nous devrions tenir compte lors de nos délibérations?

**M. Massicotte:** Oui. Sauf que, à l'époque que vous évoquez, il n'existe pas de critère de population au niveau des circonscriptions électorales. Ce n'était pas un critère qui était imposé par la loi, on pouvait faire les circonscriptions électorales comme on le voulait, sans limitation, sans critère de 25 p. 100, sans quotient, sans commissaires électoraux non plus, bref!, c'était une époque. Sauf que, aujourd'hui, on est entré dans une époque où le critère de population est plus sérieusement pris en considération et là les législateurs sont obligés d'être beaucoup plus prudents à ce niveau-là.

Je pense que ce serait beaucoup plus difficile de justifier une exception comme les îles-de-la-Madeleine dans le contexte actuel, non seulement le contexte législatif, mais aussi le contexte constitutionnel. Les tribunaux sont beaucoup plus enclins qu'auparavant à intervenir dans cette question, avec cette porte d'entrée qu'ils se sont trouvée avec la lecture très généreuse qu'ils ont fait du droit de vote, soit l'article 3 de la Charte.

**M. Langlois:** Cela va pour les îles. Vous devez vous attendre également à mon autre question, qui porte sur la représentation du Québec au sein de la Chambre fédérale, la Chambre élue.

C'est peut-être devenu anachronique, mais le mémoire présenté par le Bloc québécois défend ce que le sénateur Rivest, lors de sa comparution du 21 juin dernier, appelait la position historique du Québec, soit d'avoir une masse critique qu'il ne voyait pas beaucoup en bas de 25 p. 100.

Votre analyse, soit en droit comparé ou avec la réalité sociologique culturelle et toutes les dimensions de la réalité canadienne, vous permet-elle de défendre cette position du sénateur Rivest? Selon lui, c'était une position historique qui avait d'ailleurs été garantie par les ententes de Victoria, en 1971-1972, et par les ententes plus récentes de 1991-1992.

**Mr. Langlois:** Well, in that case, Mr. Massicotte, what inclusion criterion would you use for the Magdalen Islands? Why are they included with Bonaventure? Why couldn't we include them with Gaspé? In the 60's, some people even suggested that they be attached to a riding on the Island of Montreal. What would be the natural inclusion criterion?

**Prof. Massicotte:** The criterion that I would suggest already appears in the legislation. It's what we call the history code pattern. I'm not aware of the exact dates, but the fact that for a very long time the Magdalen Islands were included in the electoral riding of Bonaventure would lead to a serious presumption that the two entities should be part of the same electoral riding.

A kind of historical continuity settles in with regard to Parliamentary representation, the players involved, and the voters. It would be rather strange if the Magdalen Islands ended up shifting from Gaspé to Bonaventure and back. In my opinion, it is preferable to expect an established historical pattern.

**M. Langlois:** Doesn't the fact that the Magdalen Islands had their own member of Parliament out of 75 from 1946 to 1968 also constitute the historical pattern that should be taken into account in our deliberations?

**Prof. Massicotte:** Yes, except that in those days, electoral ridings were not based on a population criterion. That criterion was not imposed by law. Electoral ridings could be designed at will, without limits, without 25% criterion, without electoral quota, without Electoral Boundaries Commissioners either. In short, that was then, and this is now. But today, the population criterion is taken more seriously into consideration and legislators are forced to be much more cautious about this.

I think it would be much more difficult to justify an exception like the Magdalen Islands in the current context, not only the legislative context but the constitutional one as well. Courts are much more incline than they used to be to intervene in this issue, with this entrance way they found through a very generous reading of the right to vote according to section 3 of the Charter.

**M. Langlois:** So much for the Islands. You must be expecting my next question which deals with Quebec's representation in the elected federal Chamber.

This may have become an anachronism, but the brief presented by the Bloc québécois defended what Senator Rivest called Quebec's historical position of having a critical mass that he didn't see much below 25%. He referred to this when he appeared here on June 21st.

Does your analysis, did in terms of comparative law or in terms of the sociological, cultural or other dimensions of Canadian reality, allow you to defend Senator Rivest's position? In his opinion this was a historical position that had been guaranteed in the Victoria agreements in 1971-1972 and in the more recent agreements of 1991-1992.

## [Texte]

**M. Massicotte:** Vous me mettez sur des charbons constitutionnels ardents, que j'ai l'habitude d'éviter, mais je vais quand même traiter de la question parce qu'elle m'apparaît importante.

Voici à peu près la façon dont je vois les choses. Si on me permet d'avoir 25 p. 100, comme Québec, de la représentation, c'est très bien. Si on m'en offre 33 p. 100, c'est encore mieux et 35 p. 100 représentait la proportion que nous avions au moment où la fédération a été faite. Je pense, personnellement, que ce genre de disposition soulèverait un malaise considérable dans l'ensemble du pays. Je relisais l'analyse qui a été faite. Vous avez observé, et avec raison, qu'elle figurait dans le consensus de Charlottetown. Vous avez mentionné la Charte de Victoria, et là c'était un peu différent parce que ce n'était pas 25 p. 100 au niveau de la représentation parlementaire. Le même chiffre s'appliquait plutôt au seuil à partir duquel une province acquérait le droit de veto. Ce n'était pas limité uniquement au Québec, c'était une façon diplomatique de dire «Ontario et Québec». Le langage du mandarinat était un peu subtil, mais c'est cela que ça voulait dire.

• 1305

Donc, il n'y a rien de magique dans le 25 p. 100. Cependant, ce qui m'inquiète personnellement dans cette idée, c'est que le Québec aurait 25 p. 100 *ad vitam aeternam*; ce serait ressenti à l'extérieur du Québec comme étant une sorte de privilège accordé à une seule province plutôt qu'à toutes. En suivant avec attention le débat sur le consensus de Charlottetown, il y a une chose qui m'a frappé. Je relisais la narration qui en a été faite par un auteur dans son livre sur cette époque, et il disait:

À l'extérieur du Québec, les gens ont grimpé dans les rideaux en voyant cette clause-là et c'est l'une des clauses qui ont suscité le taux de rejet le plus considérable.

Ce que j'ai trouvé encore plus significatif c'est qu'il a dit:

À l'intérieur du Québec, quel a été l'effet de cette clause? Est-ce que ce privilège qui était offert au Québec a ému beaucoup d'électeurs? La réponse, c'est non.

J'ai suivi ce débat-là, j'ai presque entendu personne au Québec dire: mais n'est-ce pas merveilleux, ce consensus de Charlottetown nous donne 25 p. 100!

J'aimerais bien savoir, premièrement, qui est disposé à m'offrir ce 25 p. 100, et surtout, je serais très intéressé à savoir ce qu'il va me demander en échange, car c'est cela finalement qui est la loi du marchandage constitutionnel, c'est du *give and take*, c'est-à-dire que ce 25 p. 100, offert au Québec dans le cadre du consensus de Charlottetown, n'a pas été offert pour lui faire plaisir tout simplement, il a été offert au Québec parce qu'on lui demandait en échange de consentir à une formule de Sénat où le Québec se retrouvait, comme vous vous en souvenez, à moins de 10 p. 100 de l'ensemble.

Demander à une province qui est le siège d'une minorité linguistique de descendre de 25 p. 100 à 10 p. 100 au sein d'une institution qui, justement à ce moment-là, retrouve tout son pouvoir—son pouvoir qui était envisagé à l'origine—, c'était beaucoup. Donc, c'est à ce moment-là qu'ils sont arrivés avec ce 25 p. 100. Ce que je veux dire, c'est que la situation actuelle est tout à fait différente du consensus de Charlottetown.

## [Traduction]

**Prof. Massicotte:** You're putting me on the constitutional hotseat and I tend to avoid that, but I will nevertheless deal with your question because it's an important one.

This is more or less how I see things. If, as Quebec, I'm granted 25% of the representation, that's fine. If I'm offered 33%, that's even better, and 35% would represent the proportion of the population that we had at the time of Confederation. Personally, I think that this kind of provision would make the rest of the country rather uncomfortable. I was rereading the analysis that was done. You pointed out, and rightly so, that it appeared in the Charlottetown consensus. You also mentioned the Victoria Charter, and that was somewhat different because it did not refer to 25% of Parliamentary representation. That figure applied to the minimum threshold for a province to acquire a veto. It was not limited only to Quebec. It was a diplomatic way of saying Ontario and Quebec. The wording of the mandarins was somewhat subtle, but that's what it meant.

So, there is nothing magic about 25%. However, what concerns me personally with this idea is that Quebec would have 25% *ad vitam aeternam*; outside Quebec this would be perceived as a sort of privilege granted to one province and not to the others. In closely following the debate on consensus to the Charlottetown Agreement, I was stopped by one thing. I was rereading the text written by an author and published in his book on the subject, and it said:

Outside Quebec, people had a conniption fit when they saw this clause; it was one of the clauses that had the highest level of rejection.

What is even more significant, is that this author said:

What was the effect of this clause inside Quebec? Was the Quebec electorate moved by the privilege that was being offered to it? The answer is no.

I followed that debate, and I heard almost nobody in Quebec saying: isn't this wonderful, the Charlottetown consensus gives us 25%!

I'd like to know, first of all, who is prepared to give me 25%, and above all, I would be very interested in knowing what they are going to ask me for in exchange, because in the end, that's what constitutional bargaining is. It's give and take. It wasn't just to please Quebec that it was offered 25% as part of the Charlottetown consensus. Quebec was offered 25% because in exchange, it was being asked to agree to a formula for the Senate, where, if you remember, Quebec would have been left with less than 10%.

Asking a province which is the siege of a linguistic minority to decrease its representation from 25% to 10% in an institution where, at that time, it had the most power—power that was provided for from the beginning—that's a lot to ask. So, it was at that time that they came up with the 25%. What I want to say is that the current situation is quite a bit different from the Charlottetown consensus.

[Text]

Pour en arriver à un aspect qui est très relié à votre question et qui est l'objectif, finalement, de la solution dont vous vous faites l'avocat,—comment peut-on protéger le Québec?—une de mes observations sur la formule actuelle c'est précisément qu'elle a pour effet de protéger le Québec, mais pas de le protéger en disant: c'est le Québec, on doit avoir tel avantage, point final. La formule actuelle protège le Québec en tant que province déclinante sur le plan démographique. Il y a là un privilège qu'elle offre à toutes les provinces qui sont en déclin démographique—and ce ne sont pas simplement quelques priviléges, ce sont sept provinces sur dix qui ne croissent pas, dont la population n'augmente pas aussi vite que la moyenne canadienne.

Vous avez sûrement examiné le fonctionnement de la formule au cours des années. La population du Québec ayant tendance à croître un peu moins vite que la moyenne canadienne, le Québec est plutôt avantage par la formule actuelle. Il ne l'est pas de façon outrancière, il ne l'est pas de façon particulière, et je soumettrais qu'il l'est d'une façon qui, à mon avis, ne devrait pas susciter de hargne particulière à l'extérieur des frontières du Québec.

**M. Langlois:** Remarquez bien, professeur Massicotte, que je partage votre analyse sur la notion du *give and take*, de ce qu'on va donner en retour, bien que la lecture des bouquins de Jean-François Lizée nous donne plutôt l'impression que cela a été du *give* tout le temps, plutôt que du *take*.

Cependant, je pense qu'on est rendu à un point—and c'est une conclusion que je tire—où l'opinion publique canadienne en est rendue à demander au Québec: soyez donc une province comme les autres, donc appliquez les mêmes normes sans tenir compte du foyer national qu'est le Québec pour la nation francophone, sans tenir compte de l'histoire des francophones ou bien, décidez d'être un pays comme les autres. C'est la décision que nous avons à prendre.

Si je défends—à mon corps défendant—le critère du 25 p. 100, c'est parce que même les fédéralistes les plus inconditionnels, comme le sénateur Rivest—bien que ce soit modulé dans son cas—l'ont défini eux-mêmes comme une masse critique qui ne devait pas être transgessée. Le sénateur nous disait qu'il voyait mal un premier ministre du Québec ne demandant pas cela. Or, on voit que le premier ministre actuel du Québec, M. Johnson, ne le demande pas. Donc, *pro forma*, nous allons, en tant qu'Opposition officielle, le demander tout en sachant que les résultats—en voyant le visage du président—seront ce qu'ils doivent être.

**The Chairman:** Very good.

**M. Langlois:** Merci beaucoup, pour cela, monsieur.

**Le président:** Très bien, très bien, monsieur Langlois. Vous avez entendu une bonne réponse de notre témoin sur ce sujet. Je n'ai rien d'autre à ajouter.

• 1310

Nous sommes en retard de 40 minutes sur notre agenda d'aujourd'hui. Si tout le monde est d'accord, nous reprendrons à 13h30.

La session est suspendue.

[Translation]

Moving on to an aspect that is very closely linked to your question and which is, in fact, the objective of the solution that you're advocating—how can we protect Quebec?—one of my observations on the current formula is that it does result in protection for Quebec, but it doesn't protect Quebec by saying: it is Quebec, we must have this type of advantage, and that's that. The current formula protects Quebec as a province with the declining population. That's a privilege that the formula is offering all provinces which have declining populations—and it's not just a question of a few privileges, in seven out of ten provinces the population is not growing as quickly as the Canadian average.

You have undoubtedly examined how this formula will be used over the years. Because the population in Quebec tends to grow less quickly than the Canadian average, the current formula is advantageous for Quebec. Quebec is not overly advantaged by this formula, nor is it specifically advantaged. In my opinion, Quebec's advantage is such that it won't make tempers flare outside Quebec.

**Mr. Langlois:** Please note, Professor Massicotte, that I agree with your analysis of the notion of give and take, and on what we are going to give back in return, even though reading books by Jean-François Lizée would give us the impression that it has been mostly giving, instead of taking.

However, I think that we have reached the point—and this is a conclusion I have drawn—where public opinion in Canada is saying to Quebec: be a province like the others, apply the same standards without taking into consideration the national homeland that Quebec is for francophones, without considering the history of francophones, or else, make a decision to become a country like others. That's the decision that we have to make.

If, unwillingly, I defend the 25% criterion, it is because even the most ardent federalists, like Senator Rivest—even though it's slightly different in his case—have also defined it as a critical mass we must not go against. The Senator told us that he would have some difficulty seeing the Premier of Quebec not asking for that. However, Mr. Johnson, the current Premier of Quebec, is not asking for it. Therefore, *pro forma*, as the Official Opposition, we are going to ask for it knowing very well that the results—seeing the face of the Chairman—will be what they have to be.

**Le président:** Très bien.

**Mr. Langlois:** Thank you very much for that, Sir.

**The Chairman:** Very good, very good, Mr. Langlois. You've heard a good response from our witness on this topic. I've nothing more to add.

We are 40 minutes behind schedule today. If everyone agrees, we will reconvene at 1:30 o'clock p.m.

The meeting is adjourned.

[Texte]

[Traduction]

## AFTERNOON SITTING

## SCÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1338

**The Chairman:** I see a quorum in the room. If members would take their places, we could get under way with our afternoon session.

Our next witness is Mr. Kent Roach, who is a lawyer and teaches law at the University of Toronto. We're delighted to welcome you, sir, to our committee this afternoon.

The ideas you're putting forward have been circulated to the members of the committee in a brief, for which we thank you. The thrust of the brief deals with the issue of the restrictions imposed on us by the Charter of Rights and Freedoms and its implications in terms of the equality of voting right or equality of voting pattern, however we term that.

So perhaps you would like to say a few opening words and then members will be able to ask questions.

I stress that the brief is before you. Mr. Roach's lengthy c.v. is here, if members wish to consult it. I just received it a short time ago so it has not been circulated to members. I'll pass it around the table. You can have a look at it and may wish to ask some questions arising out of that.

• 1340

**Professor Kent Roach (Faculty of Law, University of Toronto):** Thank you, Mr. Chairman. Thank you to the committee for giving me this opportunity to come and hopefully contribute to your important deliberations.

The main point I would like to make this afternoon is that the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as in many other areas of Canadian public policy, adds a new factor to electoral boundaries readjustment and is one that Parliament ignores at its peril.

We have seen four cases in the last five years dealing with provincial electoral boundaries. They have been struck down in British Columbia and Prince Edward Island as unjustified restrictions of voter parity, but have been upheld in Alberta and Saskatchewan.

The most significant case with which I am sure you are familiar is the Supreme Court's 6-3 decision that the Saskatchewan boundaries did not violate section 3 of the charter. There were two aspects of the Saskatchewan boundaries that were challenged, one having to deal with allocating more seats to rural areas than to urban areas than would necessarily follow from the population. That was upheld.

Also, a factor that I don't think has been stressed enough, two robust over 25% departures were upheld by both the Saskatchewan Court of Appeal and, by implication, the Supreme Court of Canada, for the two northernmost ridings in Saskatchewan.

**Le président:** Je vois que le quorum est atteint. Si les membres veulent bien prendre leurs places, nous pourrons commencer notre séance de cet après-midi.

Le témoin suivant est M. Kent Roach, un avocat et professeur de droit à l'Université de Toronto. Nous sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue à notre comité cet après-midi, monsieur.

Vos idées ont été distribuées aux membres du comité sous forme de mémoire, et nous vous en remercions beaucoup. Votre mémoire porte principalement sur la question des restrictions imposées par la Charte canadienne des droits et libertés et sur ses conséquences quant à la parité du droit de vote ou l'égalité électorale, peu importe la terminologie que nous utilisons.

Donc, vous aimerez peut-être commencer par faire quelques commentaires, et ensuite les membres du comité pourront vous poser des questions.

J'aimerais vous souligner que vous avez le mémoire devant vous. J'ai le c.v. complet de M. Roach, si vous voulez le consulter. Je viens tout juste de le recevoir; donc, il ne vous a pas encore été distribué. Je le ferai circuler autour de la table. Vous pouvez le regarder et poser quelques questions qui en découlent.

**M. Kent Roach (professeur, faculté de droit, Université de Toronto):** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais remercier le Comité de m'avoir donné l'occasion de comparaître et j'espère pouvoir contribuer à vos délibérations importantes.

Le point que j'aimerais souligner cet après-midi c'est que la Charte canadienne des droits et libertés, comme dans bien des secteurs des affaires publiques au Canada, constitue un nouvel aspect à considérer dans la révision des limites des circonscriptions électorales. C'est un facteur que le Parlement néglige de considérer à ses risques et périls.

Ces cinq dernières années, il y a eu quatre causes importantes concernant des limites de circonscriptions électorales provinciales. Elles ont été renversées en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard car elles constituaient des restrictions non justifiées du pouvoir des électeurs, mais elles ont été confirmées en Alberta et en Saskatchewan.

Je suis certain que vous êtes au courant de la cause la plus importante où la Cour suprême a conclu, dans une décision de six contre trois, que le découpage des circonscriptions en Saskatchewan ne porte pas atteinte à l'article 3 de la Charte. Il y avait deux aspects des limites en Saskatchewan qui étaient contestés, un qui portait sur l'allocation de plus de sièges aux régions rurales qu'aux régions urbaines que celles-ci n'en auraient en fonction de la population. C'était confirmé.

De plus, un autre facteur sur lequel on n'a pas assez insisté, c'est le cas de deux déviations au-delà du 25 p. 100 qui ont été confirmées par la Cour d'appel de la Saskatchewan et, implicitement, par la Cour suprême du Canada, pour deux des circonscriptions le plus au nord de la Saskatchewan.

[Text]

The basic principles laid down in the Carter or the Saskatchewan case, articulated by Madam Justice McLachlin, are found on page 2 of my brief and they are basically that we start from representation by population and we depart from that as long as there are grounds of practical impossibility or attempts to ensure more effective representation. That is the purpose of section 3, as interpreted by the Supreme Court of Canada, to ensure effective representation. This includes but is not limited to geography, community history and interest and minority representation.

So the question then becomes, how does the present act, the federal act, the Electoral Boundaries Readjustment Act, hold up to these standards articulated by the Supreme Court in section 15?

Well, the crucial concept of community interest has been recognized by the courts as a justified reason to depart from voter parity. The only caution I would throw up, however, is that community of interest or community of identity is a very vague concept, and in terms of upholding electoral boundaries on judicial review, I think commissions should be encouraged to unpack the concept.

So I wouldn't necessarily support... I think there may be one reading of the Lortie commission that would say community of interest, point blank, is the only justification. I think it would be better to try to unpack that somewhat vague phrase.

The second criterion in section 15 of the present act is geography and a desire to maintain manageable size for sparsely populated rural or northern ridings. Demonstrably, that has been upheld in the Carter case in terms of rural ridings, which was somewhat controversial, but I believe the Supreme Court of Canada has recognized departures from equal population for rural ridings, especially in terms of northern ridings.

The third criterion, and I suspect in some ways this may be the one you are most interested in, is the historical pattern of the riding. In my reading of the court cases so far, the support for this criterion is somewhat less clear. The courts have not come out and said historical pattern is an illegitimate consideration. At the same time, in both the Dixon case coming from B.C. and the Mackinnon coming from Prince Edward Island, the historical pattern of ridings was not enough by itself to justify robust departures from equal population criteria.

Historical pattern, however, when it is supported by concerns about geography or regional considerations, is a much more weighty factor. However, I would caution against relying on historical pattern itself to justify a generous departure from equal population standards.

Of course, the criteria recognized in the Carter case are not closed and the government could convince courts to recognize historical pattern of ridings and the stability of ridings for voter identification and political party organization as a reason to depart from equal population standards, but it has not yet been so recognized in any of the four cases.

[Translation]

Les principes fondamentaux établis dans l'arrêt Carter ou l'arrêt de la Saskatchewan, articulés par le juge McLachlin se trouvent à la page 2 de mon mémoire. En général, on commence avec la représentation selon la population et on accepte des écarts s'ils sont justifiés par une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective. Le but de l'article 3, tel qu'il est interprété par la Cour suprême du Canada, c'est d'assurer une représentation effective. Ceci comprend, entre autre, la géographie, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires.

Donc la question est maintenant la suivante: dans quelle mesure est-ce que la loi actuelle, la loi fédérale, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, respecte les normes articulées par la Cour suprême dans l'article 15?

Le concept clé de la communauté d'intérêt est maintenant reconnu par les tribunaux à titre de justification pour les dérogations à la parité électorale. J'aimerais vous prévenir, cependant, que le concept de la communauté d'intérêt ou de l'identité culturelle est très vague, et lorsqu'il s'agit de conserver les limites électorales lors d'une révision judiciaire, je crois que les commissions devraient être encouragées à préciser cette notion.

Je ne suis pas nécessairement en faveur... À mon avis, on pourrait interpréter la commission Lortie et dire que la communauté d'intérêt est la seule justification. Je crois que ce serait mieux d'essayer de préciser cette phrase assez vague.

Le deuxième critère dans l'article 15 de la loi actuelle concerne la géographie et le fait qu'il faut faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions rurales où septentrionales peu peuplées ne soit pas trop vaste. C'est ce qui a été confirmé dans l'arrêt Carter quant aux circonscriptions rurales, c'était en quelque sorte un sujet controversé, mais je crois que la Cour suprême du Canada accepte maintenant de tels écarts pour les circonscriptions rurales, surtout dans les circonscriptions du nord.

Le troisième critère, et à mon avis, celui qui vous intéresserait le plus, est celui de l'évolution historique d'une circonscription. En lisant des arrêts jusqu'ici, j'ai pu constater qu'il y a moins d'appui pour ce critère. Des tribunaux n'ont pas dit clairement que l'évolution historique constitue un facteur illégitime. En même temps, dans l'arrêt Dixon de la Colombie-Britannique ainsi que dans l'arrêt Mackinnon de l'Île-du-Prince-Édouard, l'évolution historique des circonscriptions n'était pas en soi assez pour justifier des écarts appréciables par rapport aux critères de population.

Cependant, l'évolution historique a plus de poids lorsqu'elle est considérée de concert avec la géographie ou les particularités régionales. Je vous confierai, cependant, de ne pas vous fier à l'évolution historique en soi pour justifier des écarts appréciables par rapport aux critères de population.

Bien sûr, il ne faut pas se limiter aux critères établis dans l'arrêt Carter. Le gouvernement pourrait convaincre les tribunaux de considérer l'évolution historique et la stabilité des circonscriptions dans l'identification des électeurs et l'organisation des partis politiques permettant une raison valable pour accepter des déviations des normes de population établies, mais dans les quatre causes en question, cela n'a pas encore été le cas.

[Texte]

[Traduction]

• 1345

Now, there are three factors that have been recognized in the cases but are not recognized in section 15, which you might want to consider adding.

The first is regional representation within a province or a territory. This has been recognized as a good reason to depart from equal population standards. For example, we've heard a lot about Labrador, the Magdalen Islands, and Nunavut, and all of these seem, at least at first glance, to be areas where there might be a need to represent a distinct region within a province or a territory.

This can be accomplished by simply adding regional representation within a province or territory as a criterion or, as I think Mr. Hamel suggested to you, by legislation saying that Labrador shall have a riding and the Magdalen Islands shall have a riding.

The next criterion—and this may or may not be controversial—that has been mentioned in the Saskatchewan cases and is not explicitly present in section 15 is minority representation. This was recognized, I think quite strongly, by Justice McLachlin in the Saskatchewan case as a legitimate reason to depart from equal population standards and as a legitimate factor to consider when drawing election boundaries.

I would go even further and say that there is a possibility of litigation by geographically concentrated minority groups if their voting strength is diluted by a term that is often called "cracking". That would be where you would have a geographically concentrated minority group—aboriginal peoples in the north and visible minority groups in some of our urban centres—and if a boundary commission for no good reason drew an electoral boundary line smack in the middle of that community diluting their voting strength and the possibility of receiving services from their representatives sensitive to their linguistic and other needs, I would think that group could have a section 15 case under the charter.

You're probably aware that discriminatory districting has been a hot topic south of the border, even though it's clear that American authorities are constrained by equal population standards. In Canada we're not even constrained by that. So I think a combination of the Saskatchewan case and looking at section 15 makes it important that minority representation be considered as a legitimate factor when boundaries are drawn.

I would add that I do not think it would be a valid defence to say that there was not an intent to discriminate against the group. Our jurisprudence is clear that discriminatory effects are sufficient. A little less firmly, I don't think it would necessarily be a defence to say we're basing our boundaries on equal population standards or that the minority group may not be sufficiently concentrated or numerous enough to have a majority within one riding. Their influence on an election can still be diluted, depending upon how the boundary lines are drawn.

Or, trois facteurs ont été reconnus dans les diverses causes mais ne le sont pas à l'article 15, et vous pourriez envisager de les ajouter.

Il y a pour commencer la représentation régionale au sein d'une province ou d'un territoire. On a reconnu que cela pouvait constituer une bonne raison de s'écartier des normes de parité de population. On a par exemple beaucoup entendu parler du Labrador, des îles-de-la-Madeleine et de Nunavut, et dans tous ces cas, a priori en tout cas, il semble nécessaire de représenter une région distincte au sein d'une province ou d'un territoire.

On peut le faire en ajoutant simplement un critère de représentation régionale au sein d'une province ou d'un territoire, ou, comme vous l'a dit M. Hamel je crois, en adoptant une loi stipulant que le Labrador et les îles-de-la-Madeleine doivent avoir une circonscription.

Le critère suivant—qui est peut-être discutable—qui a été mentionné lors des affaires de la Saskatchewan et ne figure pas explicitement à l'article 15, c'est la représentation des minorités. Je crois que le juge McLachlin a reconnu de façon très catégorique dans l'affaire de la Saskatchewan qu'il s'agissait d'une raison légitime de s'écartier des normes de parité de population et d'un facteur légitime à prendre en considération lors du redécoupage des circonscriptions.

J'irais même jusqu'à dire qu'il pourrait y avoir contestation de la part de groupes minoritaires géographiquement concentrés si leur vote est dilué à cause du morcellement. Il s'agit du cas où l'on a un groupe minoritaire concentré géographiquement—par exemple les peuples autochtones dans le Nord et les groupes de minorités visibles dans certains de nos centres urbains—and où une commission décide sans raison particulière de faire passer une limite de circonscription en plein milieu de cette communauté, ce qui divise ses votes et la prive de la possibilité d'obtenir de ses représentants des services tenant compte de ses besoins linguistiques ou autres. Je pense que cela pourrait justifier une contestation en vertu de l'article 15.

Vous savez sans doute que la question du découpage discriminatoire des circonscriptions a fait l'objet d'un débat intense aux États-Unis, même s'il est clair que les autorités américaines sont tenues de respecter des normes de parité démographique. Au Canada, nous n'avons même pas cette contrainte. Je pense donc qu'étant donné l'affaire de la Saskatchewan et l'article 15, il faut considérer la représentation minoritaire comme un facteur légitime lors du tracé des limites.

J'ajoute qu'il ne serait sans doute pas valable d'invoquer comme défense l'idée qu'il n'y aurait pas eu intention de faire de la discrimination. Il est clair d'après notre jurisprudence qu'il suffit de constater des effets discriminatoires. Je ne pense pas non plus, mais je suis un peu moins catégorique sur ce point, que l'on puisse se retrancher derrière l'argument selon lequel les limites respectent les normes de parité démographique ou le groupe minoritaire n'est pas suffisamment concentré ou suffisamment nombreux pour former une majorité au sein d'une circonscription. L'influence de ce groupe pourrait quand même être diluée selon le tracé des limites.

## [Text]

So, in short, I think that rather than waiting for litigation on this issue, it's better to be proactive and to instruct the commissions to consider minority representation as one of the factors when they draw boundary lines.

I realize that this could be subsumed under community of interest, but it seems to me that the special legal position section 15 groups are in justifies highlighting this as one of many criteria to consider when drawing boundary lines.

## [Translation]

Je pense donc qu'il vaut mieux prendre les devants plutôt que d'attendre des procès sur cette question et dire aux commissions de tenir compte de la représentation des minorités lors de la délimitation des circonscriptions.

Je sais bien que c'est peut-être sous-entendu dans la notion de communauté d'intérêts, mais il me semble que la situation juridique particulière des groupes visés par l'article 15 justifie que l'on souligne bien qu'il s'agit-là d'un des nombreux critères à prendre en ligne de compte lors du découpage.

• 1350

The last factor that was mentioned in the Saskatchewan case as a legitimate factor is estimates of population growth, and that is not a factor that is found in section 15 of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The next issue I would like to talk about is the variance issue. The 25% variance was approved as reasonable in Saskatchewan, given the geography of that province. I assume the same would apply in the federal context, so I see no constitutional reason to move to a lower tolerance, such as 15%, as recommended by the royal commission.

I say this especially if the House of Commons is capped, because if the House of Commons is capped, the provincial quotients will become larger, and as they become larger there may be an increased need for departures at the high end of the 25% variance in order to preserve a manageable geographical size in northern ridings or to ensure minority representation.

I would caution, though, on the variance issue not to be too tied up with the numbers, because the jurisprudence so far suggests that the courts are not going to say "25, 15, 10, and that's it, that's fine, we're not going to look at how the boundaries are drawn". The jurisprudence suggests that they're going to look at the variance, or the tolerance, but they're going to go beyond that and look at individual ridings. I don't think there's any magic number, and adopting the 15% suggested by the Lortie commission is not going to insulate boundaries from possible judicial reviews.

To deal with the issue of departures over 25% in exceptional circumstances, I don't believe that departures over 25% are, per se, unconstitutional. I would point to those two northern ridings in Saskatchewan that were upheld by the Saskatchewan Court of Appeal, which was quite gung-ho on equal population standards, as well as by the Supreme Court.

I would say that the existing legislation is deficient because it seems to say that whenever the commissioners are of their own subjective view that there are exceptional circumstances, they can go over 25%. It seems to me that one reform would be to keep the ability to depart over 25%, but tie that explicitly to effective representation concerns, as recognized in the Carter case.

Le dernier facteur qualifié de légitime dans la cause de la Saskatchewan est celui des estimations de croissance démographique, et c'est un facteur qui ne figure pas à l'article 15 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

J'aimerais maintenant parler de la question de la variance. La variance de 25 p. 100 a été jugée raisonnable en Saskatchewan compte tenu de la géographie de cette province. Je pense qu'on pourrait dire la même chose dans le contexte fédéral, et je ne vois donc aucun motif constitutionnel de passer à un seuil inférieur de tolérance, par exemple 15 p. 100, comme le recommande la commission royale.

Je pense que c'est d'autant plus vrai si le nombre de députés à la Chambre des communes est plafonné, car dans ce cas les quotients provinciaux deviendront plus importants et il faudra peut-être tolérer des écarts supérieurs à la variance de 25 p. 100 pour préserver des limites géographiques raisonnables dans les circonscriptions du Nord ou garantir la représentation des minorités.

Sur cette question de variance, je pense cependant qu'il vaut mieux ne pas accorder trop d'importance aux chiffres, car la jurisprudence montre que les tribunaux ne vont pas dire: «25, 15, 10 et c'est tout, c'est très bien, nous n'allons pas regarder le tracé des limites». La jurisprudence montre au contraire qu'ils vont examiner la variance ou la tolérance mais qu'ils iront aussi plus loin et qu'ils examineront les circonscriptions particulières. Je ne crois pas qu'il y ait de chiffre magique, et je ne pense pas que le chiffre de 15 p. 100 suggéré par la commission Lortie nous mette à l'abri de révisions judiciaires éventuelles des limites de circonscriptions.

Pour ce qui est des écarts dépassant les 25 p. 100 dans des cas exceptionnels, je ne pense pas que ces écarts soient en eux-mêmes constitutionnels. Je vous rappellerai à cet égard le cas des deux circonscriptions du nord de la Saskatchewan pour lesquelles les décisions ont été maintenues par la Cour d'appel de la Saskatchewan, qui était pourtant très à cheval sur le principe de la parité démographique, et par la Cour suprême.

Il y a une lacune à mon avis dans la loi actuelle parce qu'elle a l'air de dire que si les commissaires estiment subjectivement qu'il existe des circonstances exceptionnelles, ils peuvent dépasser les 25 p. 100. Je crois que dans les réformes, il faudrait conserver cette possibilité de dépasser les 25 p. 100, mais à condition de justifier ce dépassement par des besoins de représentation efficace, comme on l'a reconnu dans la cause Carter.

## [Texte]

Finally, and just briefly, on the size of the House of Commons I don't have any special expertise, except to point out, as I have already alluded, that if the size of the House of Commons is capped there may be even more reason to allow robust departures to ensure effective representation.

Finally, on the operation and the appointment of the commissions, I would stress that legislation should require the commissions to justify all boundaries on a reasoned basis. When boundaries have been struck down, for example in British Columbia, it has largely been because there has not been any explanation. My reading of the courts is that they are not gung-ho to invalidate electoral boundaries, but they do want some explanations for each and every variance from equal population standards.

In addition, given the possibility of section 15 litigation, it's very important that boundary commissioners be aware of the possibilities of judicial review, and should write full, reasoned, riding-by-riding explanations of why they've drawn the lines and what difficult choices they had to make. If they do that, the courts are very likely to be quite deferential.

Finally, the issue of minority representation that I talked about also suggests the importance of the public hearing phase, and commissions should be very sensitive to claims that minority groups make at public hearings that proposed boundaries dilute their vote.

Thank you very much. I'd be happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you very much.

• 1355

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman. I'd like to thank Professor Roach for appearing before our committee. He made some interesting observations and I have some questions about some of them. First of all, I'd just like a definition of what he means by "minority representation".

**Prof. Roach:** I actually chose that word quite carefully. It's taken from the Saskatchewan case. At its core would be claims by groups recognized, protected, under section 15 of the charter; enumerated and analogous groups. But I would not necessarily limit it to that. I would include linguistic communities, something not explicitly recognized in section 15; obviously, aboriginal communities, visible-minority communities, as well as communities that are vulnerable to discrimination on the basis of ethnic origin.

So I would start with section 15, but I would read it quite broadly. If designing legislation... it might be a little vague, but "minority representation" is the phrase the Supreme Court of Canada has chosen to endorse, and it's a good balance. It allows for growth. I don't think there should be an attempt to overdefine exactly what is meant by "minority representation".

## [Traduction]

Enfin, très brièvement, je ne suis pas particulièrement compétent en ce qui concerne la taille de la Chambre des communes, et je me contenterai de préciser, comme je l'ai déjà signalé, que si l'on plafonne le nombre de députés, ce sera peut-être une raison supplémentaire d'accepter d'importants écarts pour garantir une représentation efficace.

Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement et la nomination des commissions, je pense que la loi devrait exiger que les commissions justifient de façon raisonnable toutes les limites. Quand on a rejeté des limites, par exemple en Colombie-Britannique, cela a surtout été parce qu'il n'y avait pas de justification. Je ne pense pas que les tribunaux cherchent systématiquement à rejeter des limites de circonscriptions, mais ils veulent qu'on leur explique la situation à chaque fois qu'on s'écarte des normes de parité démographique.

De plus, étant donné la possibilité de contestation en vertu de l'article 15, il est important que les commissaires soient bien conscients de l'éventualité d'une révision judiciaire et rédigent des explications complètes et logiques du découpage qu'ils choisissent et des problèmes qu'ils ont rencontrés à cette occasion circonscription par circonscription. S'ils le font, il est très probable que les tribunaux auront le plus grand respect pour leur avis.

Enfin, la question de la représentation des minorités à laquelle j'ai fait allusion met en évidence l'importance de la phase d'audiences publiques, et il est important que les commissions écoutent soigneusement les représentants des groupes minoritaires lorsqu'ils disent à des audiences publiques qu'ils craignent que le tracé des limites de circonscriptions ne dilue leur vote.

Merci beaucoup. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Mr. Hermanson:** Merci, monsieur le président. Je remercie le professeur Roach d'être venu nous rencontrer. Il a fait des remarques intéressantes et j'aurais quelques questions à lui poser. Tout d'abord, je voudrais savoir ce qu'il entend exactement par «représentation des minorités».

**M. Roach:** J'ai soigneusement choisi cette expression, qui est tirée de la cause de la Saskatchewan. À la base, il y a les revendications de groupes reconnus et protégés en vertu de l'article 15 de la Charte; les groupes que l'on y énumère et les groupes analogues. Mais je ne m'en tiendrais pas nécessairement à ces seuls groupes. J'y inclurais les communautés linguistiques, qui ne sont pas explicitement reconnus à l'article 15; de toute évidence aussi les communautés autochtones, les communautés de minorités visibles et les communautés vulnérables à la discrimination sur la base de l'origine ethnique.

Je partirais donc de l'article 15, mais en lui donnant une très vaste interprétation. Dans la rédaction de la loi... c'est peut-être un peu vague, mais l'expression «représentation des minorités» est l'expression que la Cour suprême du Canada a choisi de ratifier, et c'est un équilibre acceptable. Cela permet d'étendre l'interprétation. Je pense qu'il vaut mieux éviter de vouloir définir ce terme de façon trop rigoureuse.

[Text]

**Mr. Hermanson:** I'm really concerned. To me, this sounds like a real recipe for divisive fighting at the riding level, particularly in some of our urban centres, where you have several visible minorities. Perhaps you've opened Pandora's box here and you will never come up with something that will be a workable solution. If we follow this proposal, we will put something in legislation that will create more problems with the readjustment process rather than solve some of the problems we're trying to address.

**Prof. Roach:** That may be so. There have been experiences in the United States that have pitted minority groups against minority groups. At the same time, however, as a bottom line, I would say the Pandora's box has already been opened and what this Parliament does with legislation can't really close it. It's been opened both by the Carter decision and by section 15.

On a somewhat more optimistic note, I would think if it was included in legislation and if commissions were sensitive to it, you could be proactive about it and not wait for litigation, which is necessarily divisive. I also think just the social geography of Canada means there are very few ridings in which minority groups will be a majority. You may see alliances, or you may see at the public hearings commissioners explaining that it isn't possible to do this, but maybe we can do that. I prefer that to silence, because if the act and the commissions are silent about it, then you may see litigation by disgruntled groups.

**Mr. Hermanson:** Other witnesses have indicated we can have very low tolerance levels—they've mentioned jurisdictions as low as 1%—and not violate community of interest.

I'm a little concerned that what you're proposing maybe parallels a little some of the attributes or characteristics of the Charlottetown accord, which tried to be so broad and deal with so many issues that were unacceptable to Canadians that they rejected the package, some of which every Canadian supported but most of which none of them could adopt as a whole. I would be concerned this may be heading in the same direction.

**Prof. Roach:** I think a low tolerance level isn't going to fit Canadian traditions. Think about the north. It's remarkable that the Saskatchewan Court of Appeal, which was overruled on the major issue by the Supreme Court of Canada but is the closest we've got to an American style of one person, one vote, from our court, recognized robust departures—over 50%—for the two northern ridings in Saskatchewan. I think it's as Canadian as maple syrup to allow that sort of robust departure for the north. Frankly, the 1% solution, American style, I don't think fits our geography.

[Translation]

**M. Hermanson:** Cela me dérange. J'ai l'impression que c'est la recette parfaite pour provoquer des affrontements au niveau des circonscriptions, notamment dans certains de nos centres urbains où l'on trouve diverses minorités visibles. Vous êtes peut-être en train d'ouvrir une boîte de Pandore et vous risquez de ne jamais trouver une solution valable à ce problème. Si nous suivons votre proposition, nous allons rédiger une loi qui va créer plus de problèmes au niveau de la révision des limites qu'elle n'en réglera.

**M. Roach:** Peut-être. Les Américains ont fait des expériences qui ont amené des groupes minoritaires à s'opposer. D'un autre côté, je voudrais tout de même dire que la boîte de Pandore est déjà ouverte et que ce n'est pas la loi que veut rédiger le Parlement qui la refermera. Tout a commencé avec la décision Carter et l'article 15.

Pour être un peu plus optimiste, je pense que si l'on précisait cette notion dans le texte de la loi et si les commissions en étaient bien conscientes, on pourrait prendre les devants sans attendre des contestations judiciaires qui divisent fatallement. Je pense aussi qu'étant donné la géographie sociale du Canada, rares sont les circonscriptions où les groupes minoritaires constitueront la majorité. Vous pourrez peut-être avoir des alliances ou vous verrez peut-être les commissaires expliquer lors des audiences publiques qu'il n'est pas possible de faire telle ou telle chose, mais qu'on peut peut-être faire telle ou telle autre chose. Je préfère cela au silence, car si la loi et les commissions ne disaient rien à ce sujet, on risque de voir des groupes de mécontents faire des procès.

**M. Hermanson:** D'autres témoins disent qu'on peut avoir des seuils de tolérance très faibles—ils sont allés jusqu'à 1 p. 100—sans violer la notion de communauté d'intérêts.

Je crains un peu que ce que vous nous proposez ne ressemble fort à l'Accord de Charlottetown, où l'on a essayé de ratisser tellement large et d'intégrer tellement de choses inacceptables pour les Canadiens que ceux-ci ont rejeté l'accord tout entier, alors qu'ils étaient pourtant d'accord avec certains de ses éléments. Je me demande si nous ne risquons pas de suivre la même voie ici.

**M. Roach:** Un seuil de tolérance très bas n'est pas conforme à la tradition canadienne. Songez au Nord. Il est remarquable que la Cour d'appel de la Saskatchewan, dont la décision sur la question fondamentale a été rejetée par le Cour suprême du Canada mais qui est ce qu'il y a de plus proche chez nous du système américain du «une personne, un vote», ait accepté des écarts considérables—plus de 50 p. 100—pour les deux circonscriptions du nord de la Saskatchewan. Je pense qu'il n'y a rien de plus canadien que d'accepter ce genre d'écart important pour le Nord. Franchement, je ne crois pas que la solution américaine du 1 p. 100 soit acceptable dans le contexte géographique que nous avons.

● 1400

**Mr. Hermanson:** None of the prior witnesses suggested 1%, but several suggested that 15% and perhaps even 10% is certainly a much greater tolerance than would even be required to address community of interest. I guess you don't concur with that.

**M. Hermanson:** Aucun des autres témoins ne l'a suggéré jusqu'ici, mais plusieurs ont dit qu'un écart de 15 p. 100 ou peut-être même de 10 p. 100 correspondait certainement à un seuil de tolérance beaucoup plus élevé que le facteur de la communauté d'intérêts peut nécessiter. Je suppose que vous n'êtes pas de cet avis.

## [Texte]

Another thought that has been expressed is that higher tolerance levels mean more disruptive redistribution when we get around to it; in other words, the boundaries have to be more drastically redrawn and that causes consternation for the public and certainly consternation for MPs and party organizations because maps are so totally redrawn. How do you respond to that criticism?

**Prof. Roach:** On the first point of the 15% variance, which of course has been proposed by Lortie, I could live with that provided Parliament had the foresight to have a different schedule of ridings—for example, saying that Labrador, the Magdalen Islands, northern Ontario, and the northern parts of different provinces have a specific number of ridings.

So I could live with a 15% variance as long as you felt confident enough to be able to articulate those ridings that have traditionally been over 15%. But it seems to me that's difficult to do, and if you don't feel confident about that then you have to go with the higher variance.

On the second issue, I don't necessarily think that variance itself is going to lead to disruption. I think issues such as the timing of redistribution could be much more important and that in some ways a higher tolerance could allow the preservation of some existing ridings, say, in places with declining population relative to the rest of Canada but where there are special regional or geographical considerations.

So I don't necessarily think that a high tolerance level means more disruption. I think in some cases it might mean less disruption.

**Mr. Hermanson:** I have one final question, Mr. Chairman.

You talked about historical patterns and traditions in Canada and your proposal was more in the typical Canadian tradition.

We've also had other witnesses suggest—and I'm paraphrasing them because I can't quote them—that Canadians are becoming less tolerant of unequal voting power. Certainly, we're becoming a more sophisticated society. There are more court challenges than there were in the past, and if we don't deal with the issue there will be more.

You seem to be going against the grain here and seem to be moving in a somewhat undemocratic direction versus a more democratic response to perhaps a more modern society with better means of communication and travel and with the ability to serve some of these rural and northern ridings better than we've done in the past.

**Prof. Roach:** Not surprisingly, I disagree.

In the United States, since the mid-1960s, it's been clear that you have equal population standards with a very, very low tolerance. However, I can show you a wealth of jurisprudence that has grown up around community of interest claims around the Voting Rights Act right up to the most recent North Carolina case, *Shaw et al v. Reno*, from the United States Supreme Court.

## [Traduction]

On a également dit que des seuils de tolérance plus élevés signifient que le redécoupage créera plus de perturbations lorsqu'il se ferait; autrement dit, les limites des circonscriptions électorales doivent être modifiées plus radicalement, à la consternation de la population et certainement des députés et des organisations de leurs partis, parce que les cartes sont complètement remaniées. Que répondez-vous à cette critique?

**M. Roach:** Au sujet de l'écart de 15 p. 100, qui est proposé par Lortie, je serais d'accord à condition que le Parlement ait la prévoyance de se donner une répartition différente des circonscriptions—par exemple, le Labrador, les îles-de-la-Madeleine, le Nord de l'Ontario et les régions septentrionales de différentes provinces auraient un nombre précis de circonscriptions.

Je pourrais donc accepter un écart de 15 p. 100 à condition d'être assez certain de pouvoir accommoder les circonscriptions qui ont toujours eu un écart de plus de 15 p. 100. Cela me semble toutefois difficile et si l'on n'est pas certain de pouvoir le faire, il faut alors choisir un écart plus élevé.

Au sujet de la deuxième question, je ne pense pas nécessairement que l'écart en soi est source de perturbations. Je pense que des facteurs comme le moment du redécoupage pourraient être beaucoup plus importants et d'une certaine façon, un seuil de tolérance plus élevé pourrait permettre de préserver certaines circonscriptions existantes, par exemple dans des endroits où la population diminue par rapport au reste du Canada, mais où entrent en jeu des facteurs géographiques ou d'autres caractéristiques particulières à la région.

Je ne pense donc pas nécessairement qu'un seuil élevé de tolérance cause plus de perturbations. Je pense même que dans certains cas il pourrait en causer moins.

**M. Hermanson:** J'ai une dernière question à poser, monsieur le président.

Vous avez parlé de tendances historiques et de traditions au Canada et votre proposition concordait davantage avec ce qui se fait au Canada depuis toujours.

D'autres témoins ont dit—and je vais me contenter de paraphraser leurs propos, car je ne peux pas les citer textuellement—that les Canadiens deviennent moins tolérants devant l'inégalité du pouvoir des électeurs. Nous sommes certainement en train de devenir une société plus sophistiquée. Il y a maintenant plus de contestations judiciaires que dans le passé et si nous ne réglons pas cette question, il y en aura encore davantage.

Vous semblez aller contre le courant et vers une solution qui n'est pas tellement démocratique, plutôt que de choisir une solution démocratique dans le contexte d'une société plus moderne pourvue de meilleurs moyens de communication et de transport, et où il est donc plus facile que dans le passé de desservir certaines circonscriptions rurales et septentrionales.

**M. Roach:** Vous ne serez pas surpris que je ne partage pas cet avis.

Aux États-Unis, depuis le milieu des années soixante, il est évident qu'on a appliqué des normes de parité démographique avec un seuil de tolérance extrêmement faible. Je peux toutefois vous montrer une foule de précédents jurisprudentiels concernant des plaintes relatives à la communauté d'intérêts, où l'on invoquait la *Voting Rights Act*, jusqu'à l'affaire la plus récente survenue en Caroline du Nord, *Shaw et d'autres c. Reno*, de la Cour suprême des États-Unis.

[Text]

There are no neutral boundary lines. Wherever you draw electoral boundary lines, you have to make choices. You have to distribute political power, and whether you do that within the constraints of equal population or within a broader variance, as has been our tradition, there are going to be conflicts. So I don't think you can buy out of those problems by taking the American route of strict equal population standards.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mrs. Bakopanos:** Thank you, Professor Roach, for your comments.

Two of my questions on the historical pattern of minority representation were already asked by my colleague, but I'd like you to elaborate on the capping of the number of members in the House. You say this does not necessarily mean they shouldn't be capped or even reduced in numbers. I'd like you to elaborate on that.

**Prof. Roach:** I'm not a particular expert on the numbers, but it seems to me foreseeable that if the House is capped, then over time the provincial quotients are going to get larger. The average riding is going to become larger. It seems to me that the combination of capping the House of Commons and moving to less generous variance could lead to more disruption, could lead to more departures from traditional Canadian districting practices.

• 1405

Really all that I have to add to this question is to urge the committee to consider, along with the effects of capping both upon districting in the north and sparsely populated areas, the effects on the grandfather clause, the senatorial minimum and all that.

It just seems to me that we have a coherent weave here and that once you start pulling on one thread, there are going to be tensions throughout. On this specific issue I could see in 10 or 20 years capping leading to a much higher provincial quotient that could make representation of rural and northern ridings much more difficult.

**Mrs. Bakopanos:** Just to go along on that line of thought, would you agree to having special ridings, if we can call them that? For instance, in northern Quebec the Cree may want to have their own. If we are going to talk about community of interest, if we are going to talk about history, if we are going to talk about minority representation, all those factors fit into that type of situation. If we cap, then we have to reconsider whether in fact there should be special ridings, if you want to call them that.

**Prof. Roach:** No. It seems to me that legislative involvement is in some sense going to be welcomed by the courts. Both the Saskatchewan legislation and the Alberta legislation give much more detailed guidance to the electoral boundary commissions. If Parliament decides to have a special schedule of ridings, the Supreme Court has indicated that legislative involvement in the districting process is not, per se, suspicious. It seems to me that it is much better to have

[Translation]

Il est impossible d'avoir des limites de circonscriptions électORALES qui soient neutres. Lorsqu'on trace les limites des circonscriptions électORALES, on doit faire des choix. On doit répartir le pouvoir politique et qu'on le fasse à partir du principe de la parité démographique ou en acceptant un écart plus important, comme nous l'avons toujours fait, il y aura des conflits. Je ne pense donc pas que l'on puisse contourner ces difficultés en choisissant la méthode américaine de parité démographique absolue.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur le président.

**Mme Bakopanos:** Merci de vos commentaires, professeur Roach.

Mon collègue a déjà posé deux de mes questions portant sur notre tradition en ce qui concerne la représentation des minorités, mais je voudrais que vous nous parliez davantage du plafonnement du nombre de sièges à la Chambre. Vous dites que cela ne signifie pas nécessairement que le nombre de députés ne devrait pas être plafonné ou même réduit. J'aimerais que vous nous expliquiez davantage.

**Prof. Roach:** Je ne suis pas vraiment spécialiste des chiffres, mais il me semble prévisible que si le nombre de sièges à la Chambre est plafonné, à un moment donné, les quotients provinciaux vont augmenter. La circonscription moyenne va s'agrandir. Il me semble que le plafonnement du nombre de sièges à la Chambre des communes combiné à un écart moins généreux pourrait entraîner plus de perturbations et de plus nombreuses dérogations aux traditions canadiennes en ce qui concerne la répartition des circonscriptions.

Je ne peux vraiment qu'exhorter le comité à examiner, en même temps que les répercussions du plafonnement sur la répartition des circonscriptions électORALES dans les régions septentrionales et les régions peu peuplées, les répercussions sur la clause des droits acquis, le nombre minimal de sénateurs et toutes sortes d'autres éléments de cette nature.

Il me semble que nous avons une étoffe bien tissée et une fois qu'on commence à tirer sur un fil, on crée des tensions partout. Au sujet de cette question précise, j'entrevois que s'il y a plafonnement, dans dix ou vingt ans, on aura un quotient provincial beaucoup plus élevé qui pourrait rendre beaucoup plus difficile la représentation des circonscriptions rurales et septentrionales.

**Mme Bakopanos:** À cet égard, seriez-vous d'accord pour qu'on crée des circonscriptions spéciales, si on peut les appeler ainsi? Dans le nord du Québec, par exemple, les Cris pourraient vouloir leur propre circonscription. Si nous voulons tenir compte de la communauté d'intérêts, de l'histoire, de la représentation des minorités, tous ces facteurs pourraient entrer en ligne de compte. Si nous plafonnons le nombre de sièges, nous devons nous redemander s'il y a lieu de créer des circonscriptions spéciales, si vous voulez les appeler ainsi.

**Prof. Roach:** Non. Il me semble que les tribunaux voudront des instructions dans les lois. Les lois de la Saskatchewan et de l'Alberta donnent des instructions beaucoup plus détaillées aux commissions de délimitation des circonscriptions électORALES. La Cour suprême a dit que si le Parlement décidait d'avoir des circonscriptions spéciales, le fait qu'une loi interviendrait à cet égard dans le processus de répartition des circonscriptions électORALES ne serait pas en soi suspect. Il me semble bien

## [Texte]

legislative involvement *ex anti*, before the boundaries are drawn, rather than *ex post*. I cannot foresee a constitutional problem, provided that the legislation, like the reasons for the boundary commissions, makes clear that these special ridings are related to reasons for effective representation.

In terms of the Canadian public it is going to be important to spell out exactly why these boundaries are required for effective representation, because there could be a certain amount of cynicism about.

**Mrs. Bakopanos:** I have one last question. In terms of the enumeration as opposed to census data, do you favour a permanent voters' list as a tool for drafting electoral boundaries?

**Prof. Roach:** I wouldn't say that I favour it. What I would point out is that in moving to enumeration data you want to be sensitive to those who are not counted as citizens entitled to vote who may still have section 15 rights. The leading section 15 case, the first section 15 case, was about a non-citizen who wouldn't have had the right to vote.

It seems to me that if, for other reasons like frequency of distribution, the committee comes to the opinion that it makes sense to move to enumeration data, that is just another reason for including minority representation as a factor to consider, because there are some communities where there is going to be a much higher percentage of non-citizens. Our aboriginal communities have a much higher percentage of young people. Those are two examples where relying upon enumeration data may disadvantage the representation of those communities.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

Tout comme vous, j'ai été fort intéressé par la présentation du témoin. Mme Bakopanos m'a volé une question et je l'en remercie, cela évitera le chevauchement. J'aimerais poser une question au professeur Roach à propos de l'urbanisation du Canada qui est un phénomène historiquement assez récent où nos parents, nos grands-parents vivaient traditionnellement dans les campagnes, où les gens des villes ont très souvent encore des racines dans les communautés rurales d'où ils viennent, de même que leurs parents ou leur grands-parents.

• 1410

Ne trouvez-vous pas que c'est un facteur qui permet davantage aux populations urbaines actuelles de comprendre la situation de la ruralité canadienne et d'accepter des variations de l'ordre de 25 p. 100, et exceptionnellement davantage, et non pas que ce soit, comme le mentionnait mon collègue de Kindersley—Lloydminster, un facteur aggravant? On a quand même un degré de tolérance assez élevé au Canada de ce côté-là, car le tissu social s'est développé de façon différente de celle d'autres pays, n'est-ce pas?

## [Traduction]

préférable que la loi intervienne avant le découpage électoral plutôt qu'après. Je n'entrevois pas de difficulté constitutionnelle, à condition que la loi spécifie clairement que ces circonscriptions spéciales sont motivées par la représentation effective, à l'instar des commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Il sera important d'expliquer à la population canadienne exactement pourquoi ces limites des circonscriptions électorales sont nécessaires pour assurer une représentation effective, car autrement elles pourraient susciter un certain scepticisme.

**Mme Bakopanos:** J'ai une dernière question à poser. En ce qui concerne les données du recensement à des fins électorales par opposition aux données du recensement décennal, préconisez-vous l'utilisation d'une liste électorale permanente pour effectuer le découpage des circonscriptions électorales?

**M. Roach:** Je ne dirais pas que je le préconise. Si vous décidez d'utiliser les données du recensement fait à des fins électorales, vous voulez tenir compte de ceux qui ne sont pas inscrits comme citoyens ayant le droit de voter, mais qui peuvent tout de même avoir des droits aux termes de l'article 15. La principale cause entendue au sujet de l'article 15, en fait la première, concernait une personne qui n'avait pas qualité de citoyen et qui n'aurait pas eu le droit de voter.

Il me semble que si, pour d'autres raisons comme la fréquence du redécoupage, le comité est d'avis qu'il est préférable d'utiliser les données du recensement effectué à des fins électorales, c'est seulement une autre raison qui justifie l'inclusion de la représentation des minorités parmi les facteurs à prendre en considération, car il y a des collectivités qui compteront un pourcentage beaucoup plus élevé de personnes qui n'ont pas qualité de citoyen. Nos collectivités autochtones, par exemple, ont un pourcentage beaucoup plus élevé de jeunes. Dans ces deux exemples, l'utilisation des données du recensement effectué à des fins électorales pourrait nuire à la représentation de ces collectivités.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**M. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman.

I also found very interesting the presentation made by the witness. Mrs. Bakopanos stole one of my questions and I thank her for it, it will allow us to avoid overlapping. I would like to ask professor Roach a question concerning the urbanization of Canada, which is a rather recent historical phenomenon, since our parents or our grandparents used to live traditionally in rural areas, so that people in urban areas very often have roots in the rural communities where they come from, as well as their parents or their grandparents.

Don't you think that such a factor allows people living in urban areas today to have a better understanding of the situation in rural areas of Canada and to accept variances around 25%, and even more in exceptional cases, instead of being an aggravating factor, like my colleague from Kindersley—Lloydminster said? We do have a rather high level of tolerance on that score in Canada, because our social fabric has evolved in a different way from that of other countries, isn't that so?

[Text]

[Translation]

**Prof. Roach:** I see the 25% variance not solely for rural ridings. That is important. That was a very controversial point. There were lots of commentators who argued that because of technology, rural overrepresentation shouldn't be accepted under the charter. The Supreme Court hasn't agreed with that, and that has attracted some critical commentary.

I think it is important to ensure representation from rural areas, particularly those with declining populations because these might be areas that are having trouble.

But at the same time, I think that this 25% variance is equally as important in the north. It may be that most people do not have personal attachments to the north, but I think that throughout the country Canadians identify with the north, from James Bay to the northern part of B.C. I think Canadians are very accepting of overrepresentation in the north and in the territories.

Also—and this refers to the minority representation issue—I can see a role for those sorts of generous departures in designing constituencies in urban areas that will facilitate minority representation.

There are other ways, of course, to facilitate minority representation. I think proportional representation, for one, might be even more effective in facilitating minority representation, if that was our one goal. But that isn't our one goal. We are still dealing with territorial representation. I think Canadians probably want that. I think that within the constraints of territorial representation we should try to encourage minority representation wherever possible.

**M. Langlois:** Merci.

**Le président:** Très bien. Monsieur Harper, s'il vous plaît.

**Mr. Harper:** Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Professor Roach.

I am having some difficulty with a couple of aspects of your presentation. It may not be a reflection on your presentation, but on many issues we've had, I think, a fairly broad consensus on a lot of the things we've been told. On a couple of points, what you are saying seems to be going very much in the opposite direction.

Let me just point out two areas and maybe you can comment on each of them. The first one is the issue of using electors versus population. Although your recommendations are not radical, what you have stated is that the courts could well have a concern here about minority representation in Parliament and the rights to representation, whereas other witnesses have conveyed to us very clearly the notion that the right to representation and to vote is extended explicitly to citizens. In many cases the non-citizen population is not going to be a legal consideration. It may be a consideration for other reasons.

I just wonder if you could comment on that. Is that a misinterpretation on the part of many of our other witnesses?

**Prof. Roach:** No, I don't think it is a misinterpretation of section 3 of the charter, which specifically provides the right to citizens of Canada. I think, though, that it is not looking at the potential interaction between sections 3 and 15 of the charter.

**M. Roach:** Je pense que les circonscriptions rurales ne sont pas la seule raison d'être de la variance de 25 p. 100. C'est important. C'est un élément très controversé. De nombreux commentateurs ont fait valoir qu' étant donné la technologie dont nous disposons, une surreprésentation des régions rurales ne devrait pas être acceptée aux termes de la Charte. La Cour suprême n'a pas été du même avis, ce qui a donné suite à des commentaires plutôt critiques.

Il est important à mon avis d'assurer la représentation des régions rurales, en particulier de celles où la population diminue, car ce sont des régions qui pourraient se retrouver en difficulté.

Je pense néanmoins que cet écart de 25 p. 100 est tout aussi important dans le Nord. Il se peut que la plupart des gens n'aient pas de liens personnels dans le Nord, mais je pense que dans toutes les régions du pays, les Canadiens s'identifient avec le Nord, de la Baie James à la partie septentrionale de la Colombie-Britannique. Les Canadiens acceptent très bien, à mon avis, la surreprésentation dans le Nord et dans les territoires.

En ce qui concerne la représentation des minorités, je pense que de tels écarts généreux admis dans le découpage des circonscriptions électorales des secteurs urbains pourront faciliter la représentation des minorités.

Il existe évidemment d'autres façons de faciliter la représentation des minorités. La représentation proportionnelle, par exemple, pourrait même mieux contribuer à la représentation des minorités, si c'était notre seul objectif. Mais ce n'est pas notre seul objectif. Il y a toujours la représentation territoriale. Les Canadiens veulent probablement cette représentation, à mon avis. Compte tenu des impératifs de la représentation territoriale, nous devrions essayer de favoriser la représentation des minorités où c'est possible.

**M. Langlois:** Thank you.

**The Chairman:** Fine. Mr. Harper, please.

**M. Harper:** Merci, monsieur le président, et merci à vous, professeur Roach.

Il y a quelques aspects de votre exposé qui me tracassent. Ce n'est peut-être pas dû à votre exposé comme tel, mais sur de nombreuses questions, nous avons perçu un assez vaste consensus. Ce que vous avez dit au sujet de quelques questions semble cependant aller dans la direction opposée.

Je vais vous en mentionner deux et vous pourrez peut-être les commenter. Premièrement, il y a l'idée d'utiliser les données relatives aux électeurs plutôt qu'à la population. Vos recommandations ne sont peut-être pas radicales, mais vous avez dit que les tribunaux craignaient peut-être pour la représentation des minorités au Parlement et les droits à la représentation, tandis que d'autres témoins nous ont dit sans équivoque que le droit à la représentation et le droit de voter sont garantis explicitement aux citoyens. Dans bien des cas, la population qui n'a pas qualité de citoyen ne constituera pas un facteur sur le plan légal, mais peut-être sur d'autres plans.

J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet. Est-ce une interprétation erronée de la part de plusieurs de nos témoins?

**M. Roach:** Non, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une interprétation erronée de l'article 3 de la Charte, qui stipule spécifiquement le droit de vote des citoyens canadiens. Je pense toutefois qu'on néglige dans ce cas le lien éventuel entre les

## [Texte]

Section 15 of the charter talks about the right of every individual to the equal benefit and protection of the law, and the Electoral Boundaries Readjustment Act, like any other law in Canada, can be evaluated under section 15 of the charter. So these problems I talk about could arise under section 15 of the charter.

## [Traduction]

articles 3 et 15 de la Charte. L'article 15 de la Charte parle du droit de tous à la même protection et au même bénéfice de la loi, et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, comme toute autre loi du Canada, peut être évaluée en fonction de l'article 15 de la Charte. Les problèmes dont j'ai parlé pourraient donc survenir lorsque quelqu'un invoquerait l'article 15 de la Charte.

• 1415

I've also written that the Carter case is one in which the court has interpreted section 3 in a manner consistent with the interpretation of section 15; that is, equality rights in Canada, unlike in the United States, recognize that sometimes different treatment of people is necessary to achieve true equality.

I realize that that's a controversial concept and many people make philosophical objections to it, but nevertheless that is the way section 15 has been interpreted by the Supreme Court of Canada. I see a congruence between that interpretation and the interpretation in Carter of section 3, where the court also said that the same treatment of individuals will not necessarily achieve—not so much in this case—genuine equality, but effective representation. So I actually think that, quite understandably, the courts are bringing section 15 considerations into section 3.

The American jurisprudence, for example, was all based upon their equality rights, which are quite different from our equality rights, affirmative action being the most dramatic difference.

So I wouldn't say that the witnesses are wrong, but it is important to look at the entire constitutional context or the entire charter context.

I also would point out that the Haig case, which involved the right to vote in the Charlottetown referendum, was a case decided under section 15, because of course the section 3 right does not extend to a right to vote in a referendum.

**Mr. Harper:** I'm hearing from that answer that there are, from my perspective, areas in which the courts are pushing towards certain kinds of interpretations or pushing in certain directions that, as legislators, we should be concerned about rather than encouraging.

In any case, let me point out a second area of some considerable variation. This is on the whole issue of the population variance, which has been raised.

In the other extreme, this morning Professor Carty seemed almost to say that maybe even the current act is a violation, if it were really tested thoroughly in the courts. So we seem to be pressing this just on the edge. You're suggesting that the 25% area is not a concern. You make the case, I think persuasively, about some of the exceptions the courts have accepted, certainly remote northern regions.

J'ai également écrit que l'affaire Carter représente un cas où la Cour a interprété l'article 3 dans le même sens que l'interprétation donnée à l'article 15, c'est-à-dire que l'égalité des droits au Canada, contrairement aux États-Unis, nous permet tout de même de reconnaître que parfois il est nécessaire de traiter certaines personnes différemment afin d'assurer la véritable égalité.

Je comprends que c'est une notion controversée et beaucoup de gens s'y opposent pour des raisons de nature philosophique, mais c'est néanmoins la façon dont la Cour suprême du Canada a interprété l'article 15. Je vois une concordance entre cette interprétation et l'interprétation de l'article 3 dans l'affaire Carter, où la Cour a également dit que le fait de traiter les gens de la même façon ne permet pas nécessairement d'arriver—dans d'autres cas peut-être—à une véritable égalité, mais peut assurer une représentation effective. Je pense donc que les tribunaux tiennent compte de certains éléments de l'article 15 dans leur interprétation de l'article 3 et c'est tout à fait compréhensible.

La jurisprudence américaine, par exemple, était uniquement fondée sur les droits à l'égalité, vus dans une perspective tout à fait différente de la nôtre, et les mesures antidiscriminatoires en faveur des minorités représentent la différence la plus remarquable.

Je ne dirais donc pas que les témoins ont tort, mais il est important de tenir compte de l'ensemble du contexte constitutionnel ou plutôt de la Charte dans son ensemble.

Je tiens également à vous signaler que l'affaire Haig, qui concernait le droit de voter lors du référendum de Charlottetown, est une affaire qui a été tranchée au moyen de l'article 15, parce que le droit de vote prévu à l'article 3 ne s'applique évidemment pas au droit de voter lors d'un référendum.

**M. Harper:** D'après votre réponse, je vois qu'il y a des cas où les tribunaux semblent avoir tendance à donner une certaine interprétation ou à pencher dans certaines directions que nous ne devrions pas favoriser, en tant que législateurs, mais qui devraient plutôt nous préoccuper.

Quoi qu'il en soit, je vais passer au deuxième point au sujet duquel je vois une différence considérable. Il s'agit de la question de la variance de la population.

À l'autre extrême, le professeur Carty semblait presque dire ce matin que même la loi actuelle constitue une violation, ce qui serait confirmé si elle était vraiment contestée devant les tribunaux. Il semble que nous soyons tout juste à la limite. Vous dites qu'une variance de l'ordre de 25 p. 100 ne vous inquiète pas. Vous faites valoir, de façon persuasive à mon avis, que les tribunaux ont accepté certaines exceptions, en particulier pour les régions éloignées du Nord.

[Text]

But when we start talking about comprehensive exceptions for rural areas, I wonder what that could mean in the federal context. Let me just put it to you in this way.

As I said yesterday, under Statistics Canada definitions we have the equivalent of 290 counties in the country. Some provinces have counties and others just have county equivalents, defined by Statistics Canada. That was the historical basis of representation at the time of Confederation and into the early part of this century. If we were literally to grant what many MPs would want, which is a riding per county, then we would have no representation by population in this country at all. So I wonder if the kinds of exceptions that were allowed in the Saskatchewan case, with a legislature made up of 60 people for a population of one million, could possibly be entertained for a House of fewer than 300, with 27 million people.

[Translation]

Mais si nous commençons à parler d'exceptions générales pour les régions rurales, je me demande ce que cela pourrait signifier dans le contexte fédéral. Je vais vous expliquer ce que je veux dire, si vous le permettez.

Comme je l'ai dit hier, d'après les définitions de Statistique Canada, nous avons l'équivalent de 290 comtés dans le pays. Certaines provinces ont des comtés, tandis que d'autres n'ont que l'équivalent de comtés, d'après la définition de Statistique Canada. C'était là le fondement historique de la représentation au moment de la Confédération et au début de ce siècle. Si nous accordions exactement aux députés ce qu'un grand nombre d'entre eux veulent, c'est-à-dire une circonscription par comté, nous n'aurions pas du tout de représentation en fonction de la population dans ce pays. Je me demande donc si des exceptions comme celles qui ont été permises dans le cas de la Saskatchewan, où l'Assemblée législative compte 60 députés pour une population d'un million, pourraient vraiment être appliquées à la Chambre, si elle compte moins de 300 députés, étant donné que la population du pays est de 27 millions.

**Prof. Roach:** That point is well taken, Mr. Harper. In fact, in your own province, although the Court of Appeal upheld the electoral map, which overrepresents rural people, it expressed some concern about general, non-specific deviations to favour rural voters. So, again, I go back to the importance of electoral boundary commissions justifying each and every riding on the basis of effective representation criteria.

Certainly an introduction of a different tolerance level for rural voters and that sort of classification could be vulnerable under the charter. To their credit, the courts are looking or show some willingness to go on a riding-by-riding basis.

**M. Roach:** Vous avez raison, monsieur Harper. En réalité, dans le cas de votre province, bien que la Cour d'appel ait maintenu la carte électorale, qui accorde une surreprésentation aux gens des régions rurales, elle a aussi fait une mise en garde au sujet des écarts généraux et non spécifiques en vue de favoriser les électeurs ruraux. Je répète qu'il est important que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales justifient chaque circonscription en fonction des critères de la représentation effective.

Il est certain que l'utilisation d'un seuil différent de tolérance dans le cas des électeurs ruraux et les classifications de cette nature invitent aux contestations aux termes de la Charte. Les tribunaux semblent heureusement examiner ou être disposés à examiner cette question cas par cas d'après les circonstances dans chaque circonscription.

• 1420

So there may be some rural ridings where there isn't a good reason to depart beyond 15%, or even to depart that much. There may be other rural ridings where because of natural barriers and so forth there is. But I think the jurisprudence indicates you have to justify every riding. You can't simply say rural is okay for 20% or 25%.

Il y a donc peut-être des circonscriptions rurales pour lesquelles il n'est pas justifié de dépasser 15 p. 100, ou même d'aller jusque là. Mais il y a peut-être d'autres circonscriptions rurales où c'est justifié à cause de certains obstacles naturels. J'estime cependant que la jurisprudence montre qu'il faut justifier un tel écart dans le cas de chaque circonscription. On ne peut pas seulement dire qu'un écart de 20 p. 100 ou de 25 p. 100 est acceptable pour les circonscriptions rurales.

As I said to your colleague, I could live with a lower variance if there was confidence that a schedule could be comprehensively set out for those ridings, mostly in the north, where a larger variance would be required, although I do worry about problems of under-inclusion and the fact that if you do come up with that schedule, every year there will be attempts to add to the schedule. It might be something where it would be better to allow the boundary commissions to determine.

Comme je l'ai dit à vos collègues, je pourrais accepter une variance plus faible si j'étais convaincu qu'on pourrait dresser une liste complète de ces circonscriptions dans une annexe, en particulier pour les circonscriptions du Nord, où une variance plus importante serait nécessaire, mais je crains qu'il y ait des problèmes de sous-inclusion et que si l'on dresse cette liste, chaque année il y aura des gens qui tenteront de la faire allonger. Il serait peut-être préférable de confier cette question aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

## [Texte]

**The Chairman:** Professor Roach, you suggested in your testimony that if a cap were put on the number of members, increasing the variance might be advisable, because you may find you're a little pressured at the 25%; or at least not decreasing it would be wise. Similarly, if you raised the cap and said more members were able to sit in the House, would you decrease the variance? Or do you feel the 25% level is appropriate?

**Prof. Roach:** If no cap were imposed, you could probably live with a 15% variance, provided these exceptional regional ridings, such as Labrador... But if the House is going to keep on expanding, the provincial quotients will increase, but will not increase as dramatically as they would if the number in the House is capped.

**The Chairman:** I thank you very much for your presentation. It was a different point of view from what we have heard for the last day and a half, and the more interesting for it.

The next witness is Mr. Alan Stewart, from the Office of the Chief Election Officer for Ontario. He is special adviser on legal affairs in that office. Mr. Stewart has submitted an extensive brief to the committee, which all members now have.

Mr. Stewart, the floor is yours. Thank you for coming.

**Mr. Alan Stewart (Special Adviser on Legal Affairs, Office of the Chief Election Officer (Ontario)):** I am a lawyer. The reason I am here is not because of my current employment but because I have worked in the past as secretary to two Ontario boundary commissions, one provincial and one federal; the ones that drew the boundaries in place today. My experience has just been the practical one of a professional adviser responsible for organizing the work of commissions. The experience left me with a further interest in examining the way redistribution legislation is drafted and how that drafting affects the work in practice.

My written brief, which you have before you, is in two parts. Part II is a brief I wrote for the 1993 special committee that examined electoral reform. That committee of course did not get around to considering redistribution. I will not be referring very much to that brief, although it does discuss certain technical details relating to population tolerance, extraordinary circumstances, and the final stage of hearings. What I propose to talk about today is the examination of non-population criteria in general: community of interest, existing electoral boundaries, and the other factors in redistricting besides population.

It seems to be common ground among everyone concerned that the existing act gives insufficient direction on everything that is concerned with criteria other than population. That is, the relationship between population and other factors is unclear. Only three non-population criteria are listed and there is no consensus about their meaning. Even if it were agreed what the statute means, there is no means of holding commissions responsible for following it or for ensuring consistency across Canada.

## [Traduction]

**Le président:** Professeur Roach, vous avez dit au cours de votre témoignage que si l'on plafonnait le nombre de députés, il serait peut-être préférable d'augmenter la variance, parce qu'on serait peut-être un peu trop limité avec une variance de 25 p. 100; ou vous avez dit du moins qu'il serait sage de ne pas abaisser la variance. Mais si l'on relevait le plafond, c'est-à-dire qu'on augmente le nombre de sièges à la Chambre, baisseriez-vous la variance? Ou croyez-vous qu'un niveau de 25 p. 100 convient?

**M. Roach:** Si l'on n'impose pas de plafonnement, on pourrait probablement fonctionner avec une variance de 15 p. 100, à condition que pour les circonscriptions régionales exceptionnelles, comme au Labrador... Toutefois, si le nombre de sièges à la Chambre continue d'augmenter, les quotients provinciaux augmenteront aussi, mais ils n'augmenteront pas aussi radicalement que si le nombre de sièges était plafonné.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup de votre participation. Vous avez présenté un point de vue différent de ce que nous avons entendu depuis une journée et demie, et c'était d'autant plus intéressant.

Le témoin suivant est M. Alan Stewart, du Bureau du Directeur général des Élections de l'Ontario. Il est conseiller spécial pour les affaires juridiques dans ce bureau. M. Stewart a fait parvenir au comité un long mémoire que tous les députés ont déjà reçu.

Monsieur Stewart, vous avez la parole. Merci d'être venu.

**M. Alan Stewart (conseiller spéciale pour les affaires juridiques, Bureau du Directeur général des Élections (Ontario)):** Je suis avocat. Je ne suis pas venu vous parler en raison de mon emploi actuel, mais parce que j'ai déjà travaillé comme secrétaire pour deux commissions de délimitation des circonscriptions électorales en Ontario, l'une provinciale et l'une fédérale; ce sont les commissions qui ont délimité les circonscriptions électorales qui existent aujourd'hui. J'agissais seulement comme conseiller professionnel chargé d'organiser les travaux des commissions. Cette expérience a suscité chez moi plus d'intérêt pour la façon dont la loi sur le redécoupage est rédigée et pour les répercussions pratiques des dispositions de cette loi.

Mon mémoire que vous avez déjà reçu est composé de deux parties. La partie II est un mémoire que j'ai rédigé pour le comité spécial de 1993 qui a examiné la réforme électorale. Ce comité n'a évidemment pas examiné la question du redécoupage. Je ne ferai pas tellement allusion à ce mémoire, bien qu'il contienne certains détails techniques concernant le seuil de tolérance pour la population, les circonstances exceptionnelles et l'étape finale des audiences. J'entends vous parler aujourd'hui de l'examen des critères autres que la population comme telle, à savoir la communauté d'intérêts, les limites des circonscriptions électorales existantes, et les autres facteurs qui entrent en jeu lors du découpage, à part la population.

On semble généralement convenir que la loi actuelle donne des indications insuffisantes sur tout ce qui concerne les critères autres que la population. Je veux dire par là que le rapport entre la population et d'autres facteurs n'est pas clair. On n'y mentionne que trois critères autres que la population et on ne s'entend pas sur leur signification. Même si l'on s'entendait sur le sens de ces critères dans la loi, il n'existe pas de moyen d'obliger les commissions à les appliquer ou d'assurer l'uniformité dans toute les régions du Canada.

[Text]

[Translation]

• 1425

It is up to this committee, of course, and to Parliament as a whole to decide the ideal relationship between population criteria and non-population criteria. If your view is that commissions are granting too much consideration to community of interest, rational boundaries, existing boundaries, etc., then your solution is simple—tighten the population tolerance from 25% to 15%, 10%, 5%, 1%, or whatever you choose. If, on the other hand, your view is that non-population criteria are given insufficient importance or applied inadequately now, the task is more difficult, and I wish to discuss some alternative approaches.

The Lortie commission proposed to direct commissions to follow two principles, (a) the vote of each voter is of equal weight, and (b) each constituency shall reflect communities of interest. The purpose was to treat population and non-population criteria as equal factors. It is not inherently contradictory. The argument for this approach is that any non-population factor is important to the extent that it creates a common interest related to representation. The stronger the common interest, the more influence it should have on boundaries. An excuse often used for not respecting non-population factors is that there are too many of them and they point in different directions. To counter this argument it must be said, or shown, that there is a standard by which competing claims can be resolved.

Although I favour the Lortie commission approach I should point out, to be fair I think, that since the time of the report much of the academic writing on this subject has argued that community of interest is perhaps too vague to be a usable concept, or that it should be of little importance in representation, or that it cannot be determined without consideration of elaborate bodies of evidence that are unavailable to commissioners. Whether these criticisms are right or wrong, the people who make them are of the type who are commonly appointed to boundary commissions. Some are in fact sitting on them now, and they are not going to implement a view that they disagree with unless there is something to compel them to do so. Therefore I suggest as a practical matter you may wish to consider other changes as a back-up.

For example, the act could be amended to enumerate criteria, to list additional non-population factors. I came to this conclusion recently when I attended a boundaries hearing and heard a commissioner question whether respect for municipal boundaries was in fact allowed under the statute since it was not specifically mentioned. I would think community of interest includes municipal boundaries as a factor, but if there is any doubt on this, listing criteria would dispel it.

Il incombe également à votre comité et au Parlement de décider du rapport idéal entre les critères liés à la population et les autres critères. Si vous êtes d'avis que les commissions accordent trop d'importance à la communauté d'intérêts, aux limites rationnelles des circonscriptions, aux limites actuelles et à d'autres critères, la solution est bien simple—abaissez le seuil de tolérance en ce qui concerne la population en la faisant passer de 25 p. 100 à 15 p. 100, à 10 p. 100, à 5 p. 100, à 1 p. 100 ou à n'importe quel autre chiffre que vous préférez. Si d'autre part vous êtes d'avis qu'on n'accorde pas assez d'importance aux critères qui ne sont pas liés à la population ou qu'on ne les applique pas comme il se doit, votre tâche est plus difficile et je veux discuter de certaines des solutions qui s'offrent.

La commission Lortie a proposé de charger les commissions de respecter deux principes: premièrement, le vote de chaque électeur a le même poids et, deuxièmement, chaque circonscription doit refléter les communautés d'intérêts qu'on y trouve. L'objectif visé est de traiter comme des facteurs égaux les critères liés à la population et les autres. Ce n'est pas fondamentalement contradictoire. L'argument en faveur de cette méthode est que tout facteur qui n'a pas trait à la population est important dans la mesure où il crée un intérêt commun lié à la représentation. Plus l'intérêt commun est fort, plus il devrait influencer les limites des circonscriptions électorales. On prétende souvent qu'il ne faut pas respecter les facteurs qui n'ont pas trait à la population parce qu'ils sont trop nombreux et qu'ils sont divergents. Pour réfuter cet argument, il faut dire ou montrer qu'il existe une norme permettant de prendre une décision face à des revendications concurrentes.

Je suis en faveur de la méthode préconisée par la commission Lortie, mais je tiens à signaler, pour être juste, que depuis la publication du rapport, la plupart des écrits d'universitaires sur la question ont soutenu que la communauté d'intérêts était peut-être un concept trop vague pour être utilisable, ou qu'il devrait avoir peu d'importance en matière de représentation, ou qu'on ne peut pas le déterminer sans examiner des masses d'informations élaborées dont ne disposent pas les commissaires. Que ces critiques soient justifiées ou non, les gens qui les formulent sont parmi ceux qu'on nomme habituellement au sein de commissions de délimitation de circonscriptions électorales. Certains en font justement partie à l'heure actuelle et ils ne mettront pas en pratique un principe qu'ils n'approuvent pas à moins d'y être forcés. Sur le plan pratique, je pense donc que vous voudrez peut-être envisager d'autres changements par mesure de précaution.

Par exemple, la loi pourrait être modifiée de manière à énumérer les critères, c'est à dire à ajouter d'autres facteurs qui n'ont pas trait à la population. Je suis arrivé à cette conclusion dernièrement lors d'une audience sur les limites des circonscriptions électorales où j'ai entendu un commissaire demander si le respect des limites municipales était en réalité permis par la loi, puisqu'elle n'en fait pas spécifiquement mention. Je serais porté à croire que la communauté d'intérêts comprend les limites des municipalités comme facteur, mais s'il existe quelques doutes à ce sujet, l'énumération des critères permettrait de les dissiper.

**[Texte]**

In my written brief you'll find a collection of the criteria used in the various Canadian jurisdictions at appendix A, which follows part I. The problem with this approach as well is that it does not constrain commissioners' behaviour. Changing the definitions or directions in themselves may not have altered even one boundary, for example, that was proposed in this current round of boundary changes, so I think you might wish to look further.

I do have a specific recommendation to this committee under item C of the order of reference. There is a reform that I believe will do more to improve the quality of redistricting than, for example, initial public consultation, or appointing commissioners differently, or altering the statutory criteria. The reform is requiring commissions to publish alternative plans, three being probably the best minimum number, instead of the one proposal that's now published. The advantages of this may be seen if I can discuss briefly how redistricting should work.

In preparing a redistribution proposal, a jurisdiction should be divided up—I'm speaking mostly of a large jurisdiction such as Ontario—into subregions in order to contain the ripple effects within the area of their origin as much as is possible. The subregions typically are of a size to contain, say, 3 to 15 ridings, 6 to 10 being the most common number. A commission will then consider anywhere between, let us say, three and six plans for each subregion. The plans may differ in that one makes only minor changes to existing ridings while another completely redraws an area, or one may follow municipal boundaries while another pays more regard to transportation patterns and common interests, or simply one plan may have started at one corner of the region and the other one started at the other corner.

**[Traduction]**

Dans l'annexe A de mon mémoire, qui suit la partie 1, vous verrez un ensemble de critères utilisés dans les diverses provinces et territoires du Canada. Cette méthode a également l'inconvénient de ne pas imposer un certain comportement aux commissaires. Le fait de changer les définitions et les instructions peut ne pas avoir en soi contribué à modifier une seule des circonscriptions électorales auxquelles on vient de proposer des changements et je pense donc que vous voudrez peut-être chercher autre chose.

J'ai une recommandation spécifique à faire au comité au sujet du point C de votre mandat. Il y a une réforme qui peut à mon avis contribuer davantage à améliorer la qualité du redécoupage des circonscriptions électorales que la consultation publique initiale ou une nouvelle méthode pour nommer les commissaires ou encore que la modification des critères législatifs. Cette réforme consisterait à demander aux commissions de publier des plans de rechange—it serait probablement préférable d'en avoir au moins trois—au lieu de publier une seule proposition comme c'est le cas actuellement. Vous pourrez voir les avantages de cette méthode si vous me permettez d'expliquer brièvement comment le redécoupage des circonscription se ferait.

En préparant une proposition de redécoupage des circonscriptions, on devrait diviser une province ou un territoire—je veux parler principalement d'une grande province comme l'Ontario—en sous-régions afin de limiter autant que possible l'effet de vague à l'intérieur de la région visée. Les sous-régions seraient suffisamment grandes normalement pour contenir entre trois et quinze circonscriptions, mais leur nombre se situerait le plus souvent entre six et dix. Une commission envisagerait alors, par exemple, entre trois et six plans pour chaque sous-région. Certains plans ne comporteraient que des changements mineurs aux circonscriptions existantes, tandis qu'un autre remanierait complètement un secteur, ou suivrait les limites des municipalités, un autre tiendrait davantage compte des moyens de transport utilisés et des intérêts communs, ou la différence entre les plans pourrait résider simplement dans le fait qu'un plan commence dans un coin de la région et que l'autre commence à l'autre extrémité.

• 1430

Under the current act the commission deliberates and publishes the proposal that seems best to it. It publishes only one, even if it feels there are two or more of similar quality. So objectors at the public hearings, unless they have the resources to construct an entirely new plan from scratch, must confine themselves to complaining about what has been proposed or suggesting minor variations to it. If you do draw up a completely different plan, you will understandably face a heavy burden in facing commissioners to adopt it, because they will point out that you must satisfy them that your plan, without the benefit of public input, is better than their plan with the benefit of whatever public input you get at the hearings.

Selon la loi en vigueur, la commission délibère et publie la proposition qui lui paraît être la meilleure. Elle n'en publie qu'une, même si elle a le sentiment qu'il pourrait y en avoir deux autres ou plus de qualité tout aussi comparable. Ceux qui s'opposent, lors des réunions publiques, à la proposition de la commission, à moins qu'ils n'aient les ressources leur permettant de redessiner un plan entièrement nouveau à partir de rien, en sont réduits à discuter de ce qui leur a été proposé, et à y proposer des variations mineures. Si vous proposez un plan entièrement nouveau à la commission, vous aurez évidemment du mal à convaincre les commissaires de l'adopter, car ceux-ci vous demanderont de leur prouver que votre proposition, qui n'a pas pu bénéficier d'une consultation publique, est supérieure à la leur qui précisément peut s'inspirer des conseils et critiques présentés au moment des audiences.

## [Text]

The solution, I suggest, is to have more plans on the table at the beginning of the process. Let the public participate at the first, most important, stage of redistricting; that is, choosing the general plan for an area. Alternative plans will, in my opinion, be more effective than prior public consultation, because this type of consultation always receives responses that do not really consider equality of population.

I think the advantage of it is that it directly addresses what is a perceived problem in the current public debate. The current public debate has started, to some extent, because it is felt plans on the table on this round of free distribution are not good enough. The solution is to have more plans available in the future.

I also believe the change would make the commission's function more rational. In the hearings it would no longer be in a position of a beleaguered defender of its own ideas against assault from all sides. Instead, it would be a neutral adjudicator among arguments for competing positions. Certainly at a minimum I would suggest that commissions ought to be specifically authorized to present alternative proposals, even if they are not required to do so.

The final topic is commission responsibility and consistency among provinces. This is a very difficult question. Advising various people in the past, I have never been able to come up with a solution, although I have been able to shoot a number down. I think I have found a logically satisfying solution which is simpler than some of the other alternatives. I don't know whether it is politically practical or not. I discuss it on pages 17 to 20 of part I of the written brief. It involves requiring commissions to propose multiple plans with different average population variations.

The argument for that is the reason there is inconsistency across provinces now is that commissioners have different personal views, all held in very good faith, about the extent to which you should come close to the population quota. By requiring commissioners to suspend their private views on this matter at least at the stage of making first proposals, you thereby ensure there will be some consistency of approach—multiple approaches, if you will—in all the commissions in the country.

I must say the problem with achieving consistency through a national commission approach, in my opinion, is the assumption you will thereby achieve a consistent goodness. It seems to me you are equally likely to achieve a consistent badness. Centralized direction is of no help unless it is known what direction you want to go in. If that is known, then it is not necessary to have a national commission in order to do it.

## [Translation]

La solution, à mon avis, c'est précisément de soumettre dès le début des audiences plusieurs projets. Permettez ensuite à la population de participer dès la première étape, qui est la plus importante, du processus de redécoupage; c'est-à-dire qu'on y choisirait le plan général de toute une région. Cette méthode où l'on soumettrait plusieurs plans possibles est à mon avis supérieure à celle qui consiste à commencer par consulter la population, car cette consultation appelle des réponses et solutions qui ne tiennent pas véritablement compte du facteur population.

Je pense que ma solution répond directement à ce qui est précisément perçu en ce moment comme une pierre d'achoppement dans l'ensemble de ce débat. Le débat auquel nous participons maintenant s'explique, d'une certaine manière, de ce que l'on a généralement le sentiment que les plans qui nous sont soumis pour le redécoupage ne sont pas satisfaisants. La solution est donc de proposer plusieurs plans entre lesquels on pourra choisir.

Je pense que cette modification permettrait également à la commission de fonctionner de façon plus rationnelle. Lors des audiences, elle ne ferait pas figure d'assiégé défendant ses propres idées contre les assauts de l'extérieur. Elle serait au contraire une espèce d'arbitre neutre entre diverses positions concurrentes. Et au cas où la loi ne les y contraindrait pas, je proposerais qu'au minimum les commissions soient autorisées expressément à présenter plusieurs propositions.

Le dernier sujet qui m'intéresse maintenant est celui de la responsabilité des commissions et de l'uniformité d'un bout à l'autre du Canada. C'est un point épineux. En ma qualité de conseil, par le passé, je n'ai moi-même jamais pu proposer de solution définitive, bien qu'ayant imaginé un certain nombre de scénarios possibles. Finalement, je me suis arrêté à une solution qui me paraît satisfaisante sur le plan logique, et qui est plus simple que bien d'autres propositions. Je ne sais pas si sur le plan politique est elle applicable. J'en parle aux pages 17 à 20 de la partie I du mémoire écrit. Cette solution exige des commissions qu'elles proposent plusieurs plans, avec différents écarts permis sur le plan démographique.

Je m'explique. La raison pour laquelle il y a une certaine incohérence d'un bout à l'autre du Canada, c'est que les commissaires divergent, et cela en toute bonne foi, sur la latitude que vous pouvez vous autoriser en matière d'écart. En demandant aux commissaires de laisser de côté leur point de vue personnel sur cette question, au moins au moment où l'on soumet les premières propositions, vous pouvez vous assurer d'une certaine cohérence et uniformité d'une commission à l'autre, puisque l'on envisagera plusieurs solutions possibles.

Avoir une commission nationale, et espérer ainsi garantir l'uniformité des résultats, table sur l'hypothèse selon laquelle l'uniformité ira de pair avec la qualité. Or, il me semble que vous pouvez tout aussi bien avoir une certaine uniformité dans la médiocrité. Centraliser le processus n'est pas de grande utilité si vous ne savez pas dans quelle direction vous vous engagez. Une fois que cela est connu, il n'est plus nécessaire d'avoir une commission nationale.

**[Texte]**

Professionalization of the discipline has been discussed in earlier meetings. The problem with it is with redistributions occurring once every 10 years, there is not enough work to justify maintaining a professionalized staff. For that reason redistributions are often conducted without the advice of people with knowledge in the field and previous experience.

What is needed, I would suggest, is in a sense not more centralization but less, in that commissions should be encouraged to be aware of their responsibilities under the current act to select staff who are familiar, let us say, with their own jurisdiction. Elections Canada of course offers assistance of a very valuable kind, but the ultimate responsibility falls, and should fall, on the commissions themselves.

One final limited change I would recommend in the area of appointments to commissions is a simple, very gradualistic one. It is that the position of boundary commissioner be advertised and applications invited, and some appointing body, if this is possible, consider or examine the views on representation issues of the people who want to be on commissions. I must specify, of course, that the non-partisan nature of the process must not be compromised in this. There are untapped resources of knowledge and judgment and expertise out there, untapped only because no one in the past has chosen to do so.

• 1435

Thank you for inviting me, Mr. Chairman, and I would welcome any questions you have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Stewart. I think your experience in working for one of the boundary commissions in a large province has provided some interesting material for us.

In your view, would it be reasonable to require, if not the publication of the alternate maps that were considered by the commission, at least the availability of the maps so that the commission would, on request, make available alternatives it had looked at before it published its set of maps, and then give it the authority to publish at the same time? I can understand that where a commission's report causes almost no difficulty in terms of public input, there might not be justification for going to the expense of publishing the alternative plans. On the other hand, if people did have an objection and wanted to look, they could go in and see what other plans were looked at, or get a copy of them from the commission, without the commission having to go to the expense of publishing and advertising, which I gather is a substantial cost to each of the commissions.

**Mr. Stewart:** I think the solution to the cost problem is to end the requirement that maps must be published in at least one newspaper of general circulation in the province. I believe Mr. Kingsley has previously suggested that.

Under the circumstances that exist now in Ontario, for example, maps are published without the reasons and the descriptions that were previously produced, meaning anyone who wants to consider changes seriously has to contact the commission, or Elections Canada anyway, in order to get more information.

**[Traduction]**

On a parlé, à des réunions précédentes, de la professionnalisation des commissions. Si l'on a un redécoupage tous les dix ans, il n'y a pas suffisamment de travail pour justifier que l'on entretienne une équipe de spécialistes. Voilà précisément pourquoi ces redécoupages sont faits sans le conseil de ceux qui avaient pu précisément accumuler de l'expérience dans le domaine lors d'un redécoupage précédent.

Ce qui me paraît nécessaire, ce n'est pas plus de centralisation mais au contraire moins, dans la mesure où l'on doit encourager les commissions à bien comprendre que la loi leur donne la responsabilité de choisir une équipe qui connaît bien la province. Elections Canada bien sûr peut être d'une assistance extrêmement précieuse, mais la responsabilité finale, et c'est bien ainsi qu'il doit en être, est celle des commissions elles-mêmes.

Pour finir je recommanderais une modification mineure au processus des nominations des commissaires, pour que la procédure soit plus progressive. Je conseillerais que l'on fasse d'abord une publicité pour une mise en concours des postes de commissaires invitant les intéressés à faire acte de candidature, et qu'ensuite un comité de sélection, si c'est possible, examine les candidats sur la question de la représentation. Il faut évidemment ne jamais perdre de vue que l'ensemble du processus doit rester apolitique. N'oublions pas non plus qu'il y a des tas de ressources, compétences et mines de savoir dans ce pays qui restent inutilisés, et cela en raison de la façon dont on a procédé jusqu'ici.

Merci de m'avoir invité, monsieur le président. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions des membres du comité.

**Le président:** Merci beaucoup monsieur Stewart. Que vous ayez travaillé, et cela dans une grande province, pour une commission de révision, nous permet de profiter de votre expérience.

Serait-il raisonnable, à votre avis, d'exiger, sinon que l'on publie toutes les solutions de rechange en matière de cartes électorales envisagées par la commission, du moins que celles-ci soient accessibles, pour que la commission, sur demande, présente les solutions de rechange qu'elles avaient envisagées avant la publication finale de son redécoupage? Sans interdire évidemment la commission de les publier si elle le désire. Lorsque le rapport de la commission ne soulève aucune objection majeure, il ne semble pas utile de publier les solutions de rechange, cela coûterait cher. Par contre, là où la population ne serait pas d'accord, elle pourrait prendre connaissance des autres cartes qui avaient été envisagées, en obtenir copie à la commission, sans que celles-ci ait à les faire publier et à en faire la publicité, ce qui serait sans doute très coûteux pour chacune de ces commissions.

**M. Stewart:** Pour régler ce problème de dépenses, il suffirait de ne pas exiger que les cartes soient publiées dans un organe de presse à grande diffusion. Je crois que M. Kingsley l'avait lui aussi proposé.

Dans les circonstances actuelles, en Ontario, les cartes sont publiées sans les explications et raisons qui par le passé les accompagnaient, et quiconque travaille vraiment sur des modifications à proposer, doit contacter la commission ou Élections Canada, pour obtenir plus d'informations.

[Text]

I would suggest that the solution to ensuring that there are not unnecessary cost problems with this would be that the commission simply publish a small public notice announcing that it has produced plans of a certain number, and that they are available by calling a 1-800 number or writing Elections Canada. I would say that at least in Ontario we have never had any problem getting the local media, the local newspapers, to publish the maps on page one, for the purpose of public notice.

**The Chairman:** So that would solve the money problem. And when someone writes in and asks for a map they would get all the maps the commissions considered.

**Mr. Stewart:** Yes, they would. That means, of course, additional cost in production, but I would suggest that it is really the advertising costs that are a substantial item and the cost of producing slightly more lengthy supplements would not be significant.

**Mrs. Ablonczy:** This is an interesting concept and a new one, so we appreciate that. It is always good to hear new ideas when we are discussing these issues.

When you talk about the alternative plans and you are suggesting the public could choose between them, do you have in mind some criteria that the public would be using? How would the public be encouraged to exercise that kind of judgment?

**Mr. Stewart:** I should be more clear. When I said public participation be involved, that would mean the alternative plans would be published and then there would be public hearings as at present, conducted much as they are now, except that the public, rather than merely commenting pro or con on one plan, would indicate their preference for one among the number of plans that have been published, and possibly for variations within them.

**Mr. McWhinney:** When you spoke, Mr. Stewart, of publishing the alternative plan, did you actually sit as a commissioner, or were you the eagle on the commissioner's shoulder?

**Mr. Stewart:** No. I worked for a commission, I should make it clear, as secretary to it. I was not, in fact, a commissioner myself.

**Mr. McWhinney:** My own experience was that commissions always had alternative plans, and I think at the federal level we were under instructions to return all the alternative plans for destruction by the federal government. We are dealing with the reality that any commission that starts with other than a priori views is going to have five, six, even 10 different models for any one constituency and for the whole.

• 1440

So are you basically recommending that those be made public, which would be a rather different thing, starting out with a set of alternative a priori plans?

**Mr. Stewart:** I would suggest that the commission, as you say, might look in an area and come up with six or ten plans and select, let us say, a minimum of three that it considers the most meritorious, and its first statement to the public would not be a publication saying "This is our plan" but "These are the three plans for a given area within the province that we are proposing. We are proposing not one but three, and we invite at the public hearings statements of preference among them as well as suggestions for variations in them".

[Translation]

Pour éviter des débours inutiles, la commission pourrait simplement faire publier un petit avis annonçant qu'elle a déjà des plans à proposer, et que l'on peut les obtenir en appelant une ligne 1-800, ou en écrivant à Élections Canada. En Ontario, au moins, nous n'avons jamais eu de mal à faire publier par la presse locale en première page ces cartes en question, sous forme d'avis public.

**Le président:** Cela permettrait de résoudre certains problèmes d'argent. Et quiconque désirerait obtenir les cartes pourrait s'adresser à la commission, et les obtenir toutes.

**M. Stewart:** Oui. Évidemment, il faut produire les cartes et cela coûte de l'argent. Mais ce sont surtout les frais de publicité qui sont lourds, alors qu'il ne serait pas très onéreux de faire imprimer des suppléments un petit peu plus long.

**Mme Ablonczy:** Voilà une idée tout à fait intéressante, et nouvelle d'ailleurs, merci beaucoup. Il est toujours bon d'entendre un autre son de cloche lorsqu'on discute de ces questions.

Vous dites que la commission pourrait envisager plusieurs redécoupages, laissant entendre que les citoyens ensuite se prononceraient. Selon quels critères? Comment pourrait-on amener la population à pouvoir juger du pour ou du contre?

**M. Stewart:** Permettez-moi de m'expliquer. Quand je demande que la population soit appelée à participer, j'imagine que les divers plans seraient publiés, qu'il y aurait ensuite des audiences comme en ce moment, se déroulant exactement comme en ce moment, si ce n'est que les citoyens canadiens, plutôt que de donner leur avis, pour ou contre telle carte, auraient à choisir entre plusieurs solutions qui auraient été publiées, avec même peut-être des possibilités de variation à l'intérieur de chacune d'entre elles.

**Mr. McWhinney:** Lorsque vous avez proposé, monsieur Stewart, de publier une plus d'une carte, est-ce que vous étiez commissaire, ou simplement là pour les assister.

**M. Stewart:** Non, j'ai travaillé pour une commission, soyons clair là-dessus, comme secrétaire. Je n'étais pas commissaire moi-même.

**Mr. McWhinney:** D'après ma propre expérience, les commissions ont toujours eu des solutions de rechange à proposer, et d'un autre côté, au palier fédéral, nous étions tenus de rendre toutes ces cartes de rechange pour qu'elles soient détruites. Toute commission, en réalité, à moins qu'elle n'ait une idée fixe dès le départ, aura toujours 5, 6 ou même parfois 10 modèles possibles pour une circonscription donnée, ou pour l'ensemble de la carte provinciale.

C'est donc quelque chose d'assez neuf, vous recommandez que l'ensemble de ces scénarios possibles soient d'abord rendus publics.

**M. Stewart:** J'envisagerais que la commission, comme vous le dites, se penche sur une zone donnée, envisage six ou dix possibilités de redécoupage, et en choisisse par exemple un minimum de trois qui lui paraissent plus intéressantes, si bien qu'elle n'en présenterait pas un seul redécoupage à la population, mais trois plans, pour une région donnée dans la province. Elle inviterait donc les citoyens canadiens à se prononcer, à choisir entre ces solutions et à proposer des variations à celles-ci.

## [Texte]

**Mr. McWhinney:** That's a little bit different, then. We recommended in 1984 for one constituency, because the member appeared and we were aware of his views, about six different alternatives, which involved really only perhaps a few hundred people. Your suggestion is less the publication of unfinished drafts than presenting two or three or four sophisticated and comprehensive alternative plans.

**Mr. Stewart:** That's right. In the experience of the commissions I worked for I can think of only one example, in two Ontario redistributions, where there was one plan for an area that immediately commanded itself as the best. Usually for an area of three to fifteen ridings, which was the kind of unit we worked with, there would be two or three or four or five plans, each of which had some advantages and some disadvantages. So the commission would have to choose essentially the one that it thought was best. It published it as its first proposals. With this change there would still be some winnowing down, but there would be a number of proposals put on the table at the first instance.

**Mr. McWhinney:** It would be considerably more work, of course, to produce two or three alternative comprehensive plans in finished form. Would your commissions in Ontario be able to do that with current staffing?

**Mr. Stewart:** I think there will be additional time for descriptions, map-creating, translation, and so on. I thought about that point. On balance, I do not think there would be that much additional work, in that commissions already consider a number of plans and winnow them down. Currently they winnow them down to one. Instead they would winnow them down to three or four. So it's not a matter of requiring commissions to generate new ideas or new work that they don't undertake now but of requiring that the best examples of that work be published.

**Mr. McWhinney:** Would you suggest putting in the rationale for the alternatives, reasoned proposals for why you've chosen these? That would add to the work.

**Mr. Stewart:** It would add to the work. I would definitely suggest it. It's difficult for the public hearing process to work well if people do not understand the reasons for the proposals' being made.

I also think it would improve the quality of the process for the commission, in that currently when reasons for a proposal are drafted, it's very much a one-sided brief. You state what you've done and what you think is good about it and you ignore the things that you know are bad about it. If you publish three or four plans, then you can point out in a more objective way the perceived advantages and disadvantages of each. You're no longer putting forth something that you have to advocate before the public; you're showing a range of alternatives.

**Mr. McWhinney:** In the most recent hearings in British Columbia, in fact the persons appearing have put forward comprehensive plans, and in a certain sense, the commission, which didn't offer reasoned explanations in a sense after the

## [Traduction]

**M. McWhinney:** C'est un petit peu différent de ce que je pensais. En 1984, nous avions recommandé, pour une circonscription, dont le député comparaissait — et nous connaissions son point de vue — six propositions différentes, qui ne concernaient d'ailleurs que quelques centaines d'habitants. Ce que vous proposez n'est donc pas tant de faire publier les premières ébauches sur lesquelles la commission aurait travaillé que de soumettre à la population deux, trois ou quatre solutions complètes et détaillées.

**M. Stewart:** Exactement. Dans mon travail pour les commissions, lors de deux redécoupages en Ontario, je ne me souviens que d'un seul cas où un plan s'est tout de suite imposé comme étant le meilleur. Pour une zone donnée, de trois à quinze circonscriptions, et c'est ce genre d'ensemble sur lequel nous avons travaillé, l'on envisageait deux, trois, quatre ou cinq redécoupages, dont chacun avait ses avantages et ses inconvénients. La commission choisissait ensuite celui qui lui paraissait le meilleur. Elle le faisait ensuite publier. Avec ce que je propose maintenant, la commission choisirait bien sûr encore entre plusieurs possibilités, mais dès le départ elle soumettrait plusieurs solutions.

**M. McWhinney:** Cela représente beaucoup plus de travail, bien sûr, puisque l'on produirait sous forme détaillée et complète deux ou trois scénarios possibles. Est-ce que les commissions ontariennes, avec le personnel dont elles disposent en ce moment, auraient pu faire cela?

**M. Stewart:** Évidemment il faudra passer plus de temps à rédiger les explications, à la cartographie, à la traduction, etc. J'y ai réfléchi. Mais au total je ne pense pas que cela représente un travail supplémentaire important, dans la mesure où les commissions travaillaient déjà sur plusieurs plans avant de faire leur choix. En ce moment, elles ne retiennent qu'une solution. Désormais, elles en proposeraient trois ou quatre. Il ne s'agit pas donc de demander aux commissions d'avoir d'autres idées, ou de leur imposer du travail supplémentaire qui n'aurait pas existé jusqu'ici, mais simplement de publier les solutions qui leur paraissent les plus intéressantes.

**M. McWhinney:** Envisageriez-vous également d'accompagner cette publication d'un argumentaire exposant les raisons du choix? Cela ferait encore plus de travail.

**M. Stewart:** Certainement. Néanmoins, je pense que ce serait recommandable. Il est difficile de bien travailler pendant les audiences si les intéressés ne comprennent pas les raisons des choix qui ont été arrêtés.

Je pense également que cela améliorerait la qualité du travail à la commission, surtout qu'en ce moment, lorsque les raisons du redécoupage sont exposées, cela reste très partial. Vous expliquez ce que vous avez fait, ce que vous y trouvez de bon, en laissant de côté tout ce que vous savez fort bien l'être moins. Si vous publiez trois ou quatre plans, vous pouvez rester plus objectifs sur les avantages et les désavantages de chacun d'entre eux. Vous n'êtes pas là pour défendre une solution qui serait la vôtre, vous présentez plusieurs scénarios.

**M. McWhinney:** Lors des dernières audiences qui ont eu lieu en Colombie-Britannique, les personnes qui ont comparu ont proposé des plans d'ensemble, et la commission qui n'avait pas l'habitude de justifier ni d'expliquer ses choix, a cette fois-ci

## [Text]

event, was more or less called on then to explain why it did things. What you're saying would basically correspond to the reality of how commissions in fact proceed. So it has a great deal of attractiveness in it.

By the way, I'd add to your point on the expenses. I myself have always wondered about the necessity for this rule of publication and... Is it two papers with province-wide circulation?

**Mr. Stewart:** I believe it's one.

**Mr. McWhinney:** It's very expensive, and eliminating it would not, I think, derogate from access of these maps and other things to all interested people.

At the second stage—and you envisaged a second stage—of public consultation, do you think a similar process would emerge, or would you simply have a response by the commission to the public responses to these alternatives?

• 1445

**Mr. Stewart:** In my suggestion, in any case, the commission would still be responsible at the end for coming out with one report. It must, at the end, come out with its report to the Speaker, to the House of Commons, indicating the one plan that it recommends, but it would have had the benefit of comment on a variety of plans earlier.

**Mr. McWhinney:** If I may just offer the gratuitous comment, I think it's a very constructive proposal. It is very close to the reality of what commissions do, how they operate, and it has the advantage, in an era when people demand public access to decisions and how they're made, of putting commissions on the basis of explaining, "This is how we felt, this is where we had doubts, these were the alternatives". It's a very interesting proposal. Thank you, sir.

**Mr. Harper:** I also find this a very interesting proposal, certainly something different from what we've heard.

I wish to raise a couple of points. Is this actually the practice in Ontario now, or just something that occurs periodically or sporadically?

**Mr. Stewart:** I'm not recommending this because we do it in our jurisdiction provincially. In fact, our rules are very similar to the federal practice now. The responsibility or the blame for the idea is mine. It's not something I recommended as an official representative.

**Mr. Harper:** Let me put the counter argument, just so you can elaborate more on the benefits of doing it this way.

With a single published plan, the public, including myself, can see where the commissioners are headed. That's their preference. That's their agenda. If I don't like it, as I didn't with this past set of maps, I can go to the hearings. I can say, "Here's why I don't like it. Here's the concrete alternative I would propose."

## [Translation]

été obligée d'exposer ses raisons. Ce que vous proposez vous-même obligerait donc à rester plus près de la façon dont concrètement les commissions procèdent. Je trouve votre proposition très intéressante.

Mais j'aimerais ajouter quelque chose au sujet de ce que tout cela coûterait. Je me suis moi-même posé des questions sur cette contrainte en matière de publication... S'agit-il de deux journaux à grande diffusion provinciale?

**Mr. Stewart:** Un seul, je crois.

**Mr. McWhinney:** Cela est très coûteux, et supprimer cette contrainte n'empêcherait pas à tous les intéressés d'avoir accès aux cartes et autres documents.

La deuxième étape — puisque vous aviez envisagé une deuxième étape — de la consultation publique se déroulerait-elle de façon semblable, ou serait-elle simplement la réponse de la commission aux réactions du public à ces diverses propositions?

**Mr. Stewart:** La commission aurait de toute façon à produire un rapport final. Un rapport qui serait présenté au président de la Chambre des communes, avec le plan qu'elle recommanderait, et cela après avoir profité de tous les commentaires que les autres plans auraient suscités.

**Mr. McWhinney:** Si vous me permettez un commentaire un peu gratuit, je pense que c'est une proposition extrêmement positive, puisque l'on reste très près de la façon dont concrètement fonctionne le travail des commissions, et en même temps, à une époque où la population demande à comprendre le comment et le pourquoi des décisions, les commissions pourront expliquer leurs préférences, leurs doutes, et les autres propositions dont elles disposaient. Je trouve cela tout à fait intéressant. Merci, monsieur.

**Mr. Harper:** Je trouve également que c'est une proposition intéressante, et neuve par rapport à ce que nous avons entendu jusqu'ici.

J'aurais quelques questions à poser. Est-ce ainsi que vous fonctionnez maintenant en Ontario, ou est-ce simplement une pratique occasionnelle et sporadique?

**Mr. Stewart:** Je ne recommande pas cette façon de faire parce qu'elle serait celle de notre province. En fait, nous fonctionnons d'une façon qui ressemble beaucoup à ce qui se fait au palier fédéral. Il s'agit donc purement et simplement d'une idée que j'ai, et que je propose sous mon entière responsabilité. Ce n'est pas en qualité de représentant officiel que je vous la soumets.

**Mr. Harper:** Permettez-moi de me faire l'avocat du diable, pour que vous puissiez nous exposer les avantages de votre proposition.

Si l'on ne publie qu'un seul redécoupage, les intéressés, y compris moi-même, voient tout de suite quels sont les choix de la commission. On voit quelles sont ses préférences, quel est son objectif, et si cela ne me convient pas, comme ce fut le cas pour les dernières propositions de cartes électorales, je peux toujours me présenter aux audiences en contestant et en proposant quelque chose d'autre.

**[Texte]**

My concern is if they put out a bunch of maps, all of which certainly give more choice, do I really know where they're going? They haven't necessarily even prioritized this in their own minds. They're leaving their options open. Don't I become a bit like a minority member on a parliamentary committee where I'm now making suggestions just trying to uncover the agenda, as much as trying to get them to change a very specific proposal?

**Mr. Stewart:** There is some danger of that, particularly if, as I suggest, a minimum number of plans are suggested. You may have the case where a commission says, "We know which one we like best, but we have to publish three, so we'll throw another two in there". A solution to that may be to make it only an option and not a requirement.

Another solution may be to allow the commissions—put it in the statute so they know they can do it—to indicate their preference among the plans, if they have one, as they usually will, so that people have more information about what the agenda is.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I would like to thank Mr. Stewart again for his presentation, which I found very interesting.

At the beginning of your presentation you seemed to indicate that there were two ways we can go in regard to having precise criteria in the act, one being to focus on the variation of population quotient and the other being to look at other criteria more focused on community of interest. Did I correctly understand that you suggest sort of an either/or rather than looking at both, say, with equal weight?

**Mr. Stewart:** No. The committee could easily recommend initiatives in both areas. My specific point is that respect for non-population criteria in general is, to my mind, lessened when the population tolerance is lessened, so if that is desired, that is the way to do it. On the other hand, increasing respect for non-population criteria is more difficult because you cannot apply an arbitrary numerical rule. You're talking about standards that require balancing tests rather than rules. I don't think it's an either/or proposition.

• 1450

**Mr. Hermanson:** Are you then suggesting tightening up the population quotient as desirable?

**Mr. Stewart:** No, I'm not in favour of that. I discuss it in my brief, but I cannot claim any expertise in the subject. My personal view is that the 25% tolerance is suitable as it is, necessarily with some changes to the exceptional circumstances clause if it is capped. I do discuss these issues in part II of the written brief.

**Mr. Hermanson:** Further to that, we've had some discussions on whether that criterion is best left embodied in legislation we may be considering in this committee or whether it should be left to the discretion of the commissioners to weight and prioritize communities of interest for which would have precedence over the other. Do you have any thoughts on that conflict?

**Mr. Stewart:** Yes. It's my view that it would be possible to define, say, community of interest in the statute, but that would not really help the situation much. The definition would not make it any easier to apply. My view is that community of

**[Traduction]**

Mais si la commission produit plusieurs cartes à la fois, ce qui ouvre une foule de choix possibles, je risque de ne pas très bien comprendre ses options. Il peut même se faire que les commissaires n'aient pas encore, pour eux-mêmes, décidé. Tout est encore possible et ouvert, mais je suis un peu comme un membre minoritaire d'un comité du Parlement, qui fait des propositions pour essayer d'y voir clair autant que d'apporter des modifications à ce qui a été proposé.

**Mr. Stewart:** C'est effectivement un risque, et notamment si l'on impose un nombre minimum de plans à soumettre. On peut imaginer qu'une commission connaît la solution qui lui paraît la meilleure, mais devant en publier trois elle sera amenée à en ajouter artificiellement deux autres. On pourrait alors proposer que ce soit simplement facultatif, sans que cela soit une obligation.

On pourrait aussi permettre aux commissions—it faudrait l'inscrire dans la loi—d'indiquer leur préférence entre les différents redécoupages soumis, pour que les citoyens disposent de plus d'information sur les positions de la commission.

**Mr. Hermanson:** Monsieur le président, je remercie M. Stewart pour son exposé, qui m'a paru très intéressant.

Vous avez dit, au début, qu'il y a deux sortes de critères qui peuvent être énoncés dans la loi: il y a d'une part la question de la variation du quotient démographique, et d'autre part l'énoncé de critères tels que la communauté d'intérêts. Voulez-vous en fait que l'on choisisse entre l'une ou l'autre des solutions plutôt que de leur donner une importance égale dans le texte de la loi?

**Mr. Stewart:** Non. Le comité, dans ses recommandations, peut très bien tenir compte de ces deux façons d'aborder la question. Ce que je voulais surtout dire, c'est que l'on tend à laisser de côté tous les critères qui ne sont pas quantitatifs, lorsque l'écart autorisé est réduit. Si c'est cela qu'on veut, c'est effectivement une façon de s'y prendre. Mais évidemment les critères qui ne sont pas quantifiables sont plus difficiles à manier. On ne peut pas fixer de règles numériques arbitraires. Il faut alors mettre en regard divers facteurs plutôt que d'appliquer mécaniquement une règle. Mais je ne voudrais pas que l'on choisisse entre l'un ou l'autre.

**Mr. Hermanson:** Proposerez-vous alors de resserrer au besoin le quotient démographique?

**Mr. Stewart:** Non, je n'y serais pas favorable. J'en parle dans mon mémoire, mais je ne suis pas un spécialiste de la question. Je m'accorde très bien des 25 p. 100, à condition que l'on modifie quelque peu la clause de dérogation si on veut en faire un plafond qu'il n'est pas possible de dépasser. J'en parle dans la partie II de mon mémoire.

**Mr. Hermanson:** Au-delà de cela, nous nous sommes demandé s'il valait mieux inscrire ce critère dans une disposition législative que le comité recommanderait, ou s'il valait mieux laisser aux commissaires toute latitude pour décider de l'ordre des priorités en matière de communauté d'intérêts et se demander laquelle des deux options devrait l'emporter. Est-ce que vous y avez réfléchi?

**Mr. Stewart:** Oui. Je pense que l'on peut définir la communauté d'intérêts dans la loi, mais je ne crois pas que cela soit très utile. Une définition ne facilitera pas le travail des commissaires. La notion de communauté d'intérêts, comme je la

**[Text]**

interest, if we take that criterion, is a matter of where the subjective importance or the objective importance of the same criterion, let us say municipal boundaries, may differ in various areas even of the same jurisdiction; therefore a hierarchy of these factors should not be put into the statute itself.

**Mr. Hermanson:** Because of your practical experience and your coming at this perhaps from a different angle from most of our witnesses... how short a timeframe is required to complete the redistribution process without compromising public input or the quality of the product?

**Mr. Stewart:** The current time is 12 months. I must say in Ontario we felt strained to complete the process within 11 months. I believe the Chief Electoral Officer of Canada has suggested the time could be shortened to 8 months. I think commissions, if they had to do that, could do it. Practically, it would require commissioners to make a lot of time free at the beginning of the process. They tend to be judges and distinguished academics, who do not work at the process on a nine-to-five, five-days-a-week basis.

So eight months certainly could be done. I would be hesitant to shorten it much more than that unless someone could demonstrate how it would work.

**Mr. Hermanson:** You also suggested perhaps more public input, looking at some options at the front end, perhaps maps A, B, and C. Do you propose perhaps another public inquiry or public review process once we've got it down to map B as the one that seems to be preferred? If so, would that affect the timeframe the process would require?

**Mr. Stewart:** The timeframe might be lengthened a little because it would take a little more time to come up with and publish three or four plans instead of one. I don't think the additional time would be that much. I would then suggest a hearing process much like the one we have now, a commission report with the same time lines. The final stage of the process would be either objections by MPs, as is currently done, or the rehearing process the Lortie commission recommended.

So, yes, the timeframe might be extended a little, but not as much as would be required, say, with a complete initial round of public consultation.

**Mr. Lee:** One or two quick questions on the issue of "community of interest". I gather it is your view we ought to leave the phrase untouched; we ought not try further to define it or constrain it but rather leave it there as the community of interest fuzz factor to make some of these new boundaries an arguable fit. Do I have that right?

**Mr. Stewart:** I don't propose adding to or expanding on the words in the statute itself, no.

**Mr. Lee:** Is there, in your view, any risk that as things develop in society the term "community of interest" will be expanded beyond what it is now? In other words, is there the possibility that in dealing with redistributions people will start to view groups of auto mechanics, thin people, and fat people as communities and that these things will start to come up as politically recognizable entities that should be taken into account when boundaries are set?

**[Translation]**

comprends, est telle qu'un même critère, par exemple la municipalité, peut avoir une importance subjective ou objective qui varie d'une région à l'autre à l'intérieur d'une même province; je ne pense donc pas que l'on doit imposer dans la loi une hiérarchie de ces critères.

**M. Hermanson:** Vous avez une expérience concrète de ces questions, et des antécédents sans doute un petit peu différents de ceux de la plupart de nos témoins... En combien de temps peut-on régler ces questions de redécoupage sans compromettre la consultation des citoyens ni la qualité du produit fini?

**M. Stewart:** En ce moment on dispose de 12 mois. Je dois dire qu'en Ontario nous avons fait des efforts pour nous contenter de 11 mois. Le directeur général des élections du Canada a même envisagé de raccourcir cela à huit mois. Les commissions, si on le leur demande, pourraient certainement le faire. Concrètement cela exigerait des commissaires qu'ils disposent de suffisamment de temps libre dès le début du processus. En général ce sont des juges et des universitaires éminents qui ne sont pas là de 9 heures à 17 heures cinq jours par semaine.

Je pense donc que huit mois seraient suffisants. J'hésiterais à descendre au-dessous de cette barre, à moins que quelqu'un ne puisse faire la preuve de la façon dont cela pourrait être fait.

**M. Hermanson:** Vous avez également parlé d'une plus grande participation de la population, au moment où dès le début on considère plusieurs cartes, A, B et C. Envisageriez-vous une deuxième tournée d'audiences une fois que l'on se serait arrêté par exemple à la carte B? Et dans ce cas, est-ce que cela aurait des conséquences pour la durée de l'ensemble du processus?

**M. Stewart:** On aurait peut-être effectivement besoin d'un peu plus de temps, puisqu'il faudrait proposer et publier trois ou quatre redécoupages au lieu d'un. Mais ce ne serait pas beaucoup plus long. Ensuite, je proposerais que les audiences se déroulent comme maintenant, puis que la commission fasse son rapport dans des délais comparables. L'étape finale du processus serait celle où les députés feraient entendre leurs critiques, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ou de nouvelles audiences comme celles recommandées par la Commission Lortie.

Effectivement, tout cela allongerait un peu le processus, mais pas autant qu'une série complète d'audiences publiques au départ.

**M. Lee:** J'aurais une ou deux questions brèves à vous poser sur la notion de communauté d'intérêts. Vous préfériez sans doute que l'on ne modifie pas le libellé de la loi à cet égard, que l'on ne cherche pas non plus à définir ni à imposer quelque contrainte que ce soit dans ce domaine, mais que l'on en reste à cette notion relativement floue qui nous permet ensuite de défendre les nouvelles limites proposées. Est-ce bien cela?

**M. Stewart:** Je ne propose pas que l'on ajoute quoi que ce soit à la loi ni qu'on y retranche quoi que ce soit non plus.

**M. Lee:** Risque-t-on de voir, au fil des ans, cette notion de communauté d'intérêts s'étendre au-delà de ce qu'elle représente maintenant? Autrement dit, peut-on imaginer qu'au moment de ces redécoupages les citoyens commencent à se regrouper: les mécaniciens d'un côté, les gros, les maigres, qui se définiraient comme entités politiques reconnaissables dont il faudrait tenir compte au moment du redécoupage?

[Texte]

[Traduction]

• 1455

**Mr. Stewart:** I would say that the control on that consists of two things. First of all, in representation you have to have groups that are geographically concentrated to some degree before you can effectively adjust boundaries in order to unite them; and, secondly, in the case of competing interests, it is up to people arguing for interests to demonstrate to commissioners why the interest they are talking about is relevant to the choice of representation. There'll always be discretion involved, but I think that commissioners just simply have to weigh the arguments in the cases of interests such as those you mentioned.

**Mr. Lee:** Thank you.

**The Chairman:** I think that concludes the questioning of this witness this afternoon. Mr. Stewart, thank you very much for your attendance today. Again, you've brought a new perspective that, having listened to witnesses now for almost two days, is refreshing. We were beginning to wonder if we were getting the same thing stated differently, but I think you've said something different and brought us some original insight. So we thank you very much for that.

**Mr. Stewart:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** By saying what I said, I don't reflect on any of the witnesses. I think we've been well-served by all of them.

Our next witness is our esteemed colleague in the House, Mr. Clifford Lincoln. Mr. Lincoln, I know you've submitted a short brief to the members of the committee and I'm sure all members have read it. If you would like to make a brief statement as well, we'd be glad to hear from you, and then we'll ask you a few questions. It's nice to see you, sir.

**Mr. Clifford Lincoln, MP (Lachine—Lac-Saint-Louis):** Mr. Chairman, I wanted to appear here because the question of electoral boundaries has been somewhat of an obsession with me for quite a while.

I live in a city of 20,000 people and have lived there for 28 years. My fellow citizens and I have been buffeted from one provincial riding to another and from one federal riding to another over the years. I think if I counted all the changes, they would come to something like nine changes, to the extent that many people don't know which riding they belong to from time to time. They get treated in the electoral process almost like an electoral football, without having any say in the decision that is made.

I think it is very important to realize that a lot of people feel disaffected, and instead of getting them closer to the political process and closer to understanding how it ticks, it makes them completely absent from the political process.

In my previous incarnation as a member of the National Assembly of Quebec, where I served for nine years, I saw my own riding, which was brand-new, switched in the very short time I was there, to the point where at one time I represented

**M. Stewart:** Pour ne pas se laisser complètement dépasser par les événements, il faut considérer deux choses. D'abord, pour pouvoir tenir compte de l'existence de ces groupements au moment de la refonte de la carte électorale, il faut qu'ils soient suffisamment concentrés géographiquement; de deuxièmement, lorsqu'il y a des intérêts opposés en présence, c'est à ceux qui plaident en faveur de la reconnaissance de ces intérêts de prouver aux commissaires que telle ou telle communauté d'intérêts est suffisamment pertinente pour que l'on en tienne compte. Évidemment, les commissaires disposeront toujours d'un certain pouvoir de décision, mais ils auront à peser le pour ou le contre dans des cas comme ceux que vous venez par exemple d'évoquer.

**M. Lee:** Merci.

**Le président:** Je pense que nous en resterons là pour M. Stewart. Merci beaucoup, monsieur. Vous avez jeté une lumière neuve sur ces questions, et après ces deux journées d'audiences, je trouve que c'est tout à fait rafraîchissant. Nous commençons à nous demander si l'on ne nous repassait pas les mêmes arguments présentés différemment, mais je crois que vos arguments ont été quelque peu différents des autres, et que vous nous avez amenés à des conclusions assez originales. Merci beaucoup pour tout cela.

**M. Stewart:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Cela dit, il ne s'agissait certainement pas d'une critique à l'égard des autres témoins, car je pense que nous avons été très bien servis à cet égard.

Nous allons maintenant recevoir notre estimé collègue de la Chambre, M. Clifford Lincoln. Monsieur Lincoln, vous avez déjà soumis un bref mémoire aux membres du comité, et je suis sûr qu'ils l'ont tous lu. Vous pouvez donc faire une brève déclaration; nous nous ferons un plaisir de vous écouter, et ensuite nous passerons aux questions. C'est un plaisir de vous voir.

**M. Clifford Lincoln, (député, Lachine—Lac-Saint-Louis):** Monsieur le président, je tenais à comparaître devant votre comité parce que cette question de la carte électorale est devenue pour moi depuis quelque temps une espèce d'obsession.

Je vis dans une ville de 20 000 habitants, et cela depuis 28 ans. Mes concitoyens et moi-même avons été ballottés d'une circonscription à l'autre, aussi bien au plan provincial que fédéral. Si j'énumérais ici tous les changements, il y en aurait au moins neuf, à telle enseigne que nombreux sont ceux qui ne savent plus à quelle circonscription ils appartiennent. On peut dire que l'électoralat est un peu traité comme un ballon de football qui n'aurait pas voix au chapitre.

Il faut donc bien comprendre que de ce fait beaucoup de nos concitoyens souffrent d'une certaine désaffection à cet égard, et qu'au lieu de les rapprocher du processus politique et de le leur mieux faire comprendre, nous les en éloignons radicalement.

Dans une vie passée j'ai été député à l'Assemblée nationale du Québec, où j'ai siégé neuf ans. Ma propre circonscription, toute nouvellement créée, a été modifiée dans le bref intervalle de temps où j'ai siégé, à un tel point qu'après avoir représenté

## [Text]

the city where I lived—and I really believe that as a first choice you should represent your own community if you can—and then was an absent member of the National Assembly and not representing my city any more because suddenly the boundaries changed once again in five years.

Every time I go to speak to the people I represent, whether it be community groups, school commissioners, or mayors of the cities, none has been consulted about the changes.

## [Translation]

la ville où je vivais, je suis devenu une espèce de député absent de l'Assemblée nationale, ne représentant même pas ma propre ville, les limites de ma circonscription ayant encore été modifiées au bout de cinq ans. Or, il est bien évident que votre première option, si vous le pouvez, c'est bien de représenter les intérêts de la collectivité à laquelle vous appartenez.

Chaque fois que je m'adresse à la population que je représente, qu'il s'agisse de groupes communautaires, de commissions scolaires, ou des maires des villes, je constate que personne n'a été consulté sur le redécoupage électoral.

• 1500

I feel that we're talking about a complete reverse order of doing things. It's almost an autocracy of the experts, the demographers and the electoral boundary people, who sit in their ivory tower and decide on changes and then let the people come to them and say, "Well, the changes are not good enough. You have to change them". It would seem to me to be far more logical, and certainly far more polite and logical for the people, that we should consult them first, before putting these lines on pieces of paper.

In my previous political life I happened to represent a large city that was split. I don't know if any of you represent or have represented cities that have been cut into two, and sometimes cut into three, as was the case in this particular city. There was a part of the riding here, a part there, and another part over there. A mayor doesn't know which MP or member of the provincial assembly he is to deal with and in what priority. Does he deal with all three, does he deal with two, or does he deal with one on behalf of the three?

It seems to me that a lot of this mess could have been avoided if we had a system whereby we had a preliminary form of consultation that started with the people or the people's representatives—school commissioners, mayors for sure, and community groups—just to test the community feeling. After all, politics is an expression of community involvement. At least, I hope that is what it is, because that's what it should be.

In my appearance before the commission a few weeks ago, the last time around, I realized through their questioning that the commissioners, as well intentioned as they were—because they were, and I think they were very intent on doing a professional and outstanding job—knew very little about how our community lives.

Our community happens to live on an east-to-west axis, where the communications, the fact of the highway and so forth, have forced an interaction between the communities east to west, where they've become very closely bound by water supply lines and various other services. Also, more than services, the feelings of the community have always been on an east-to-west axis.

Suddenly there happens to be a suggested boundary that goes north and south. Fellow MPs and myself pointed out that this is not the way the community lives and that it won't work. It might work as a political boundary, it might work on paper;

J'ai l'impression que nous faisons complètement les choses à l'envers. Une autocratie de spécialistes, de démographes et de commissaires isolés dans leur tour d'ivoire décident des changements, puis donnent audience aux intéressés, qui leur disent: «Ça ne va pas du tout, il faut changer tout ça.» Il me semble qu'il serait beaucoup plus logique, certainement beaucoup plus poli et beaucoup plus logique pour la population, que nous commencions par la consulter avant de tracer ces lignes sur des bouts de papier.

Dans ma vie politique précédente je représentais une grande ville coupée en deux. Je ne sais si l'un d'entre vous représente ou a représenté une ville coupée en deux, voire en trois, comme c'était le cas pour cette ville en particulier. Une partie de la circonscription était ici, une autre là, et une autre encore là. Le maire ne sait pas à quel député fédéral ou à quel député provincial s'adresser et dans quel ordre. Va-t-il s'adresser aux trois, à deux ou à un seul au nom des trois?

Il me semble qu'on aurait pu éviter une grande partie de ces problèmes si le système avait prévu une sorte de consultation préliminaire auprès de la population ou des représentants de la population—les conseillers scolaires, les maires, bien entendu, et les groupes communautaires—simplement pour tâter le pouls de la communauté. Après tout, la politique est une des dimensions de la vie communautaire. Tout du moins, c'est ce que j'espère, parce que c'est ce qu'elle devrait être.

Lors de ma comparution devant la commission il y a quelques semaines, j'ai compris par leurs questions que les commissaires, malgré toutes leurs bonnes intentions—ils étaient pleins de bonnes intentions et déterminés, je crois, à faire du bon travail, du travail professionnel—ne savaient pratiquement rien sur notre vie communautaire.

La vie de notre communauté est régentée par un axe est-ouest, l'axe des communications. L'autoroute suivant une ligne est-ouest, les communautés ont dû suivre, et leurs liens ont été renforcés par le réseau des autres services, comme par exemple l'adduction d'eau, qui suit le même axe est-ouest. Au-delà de ces services, d'ailleurs, il y a toujours ce sentiment d'appartenance suivant cet axe est-ouest.

Tout d'un coup nous arrivé cette proposition de découpage le long d'un axe nord-sud. Mes collègues députés et moi-même avons signalé à la commission que c'était contraire à la tradition de cette région et que cela ne marcherait pas. Sur le papier cela

**[Texte]**

but in practice it doesn't work, because you have people who are used to living together as a community being split in the way they function. It is not the way they function in real life; why should they function that way politically?

So I would suggest that we should set the example, and I am sure that a lot of provincial organizations of the same type would be delighted if somebody started to reverse the process and had consultations first and preliminary boundaries set with great discretion and flexibility so that when there is a second round of consultation, if any, the disruptions will be as few as possible.

I will bring another point of view. I've been involved in political organizations in one way or another, in active or background political life, for a long time, serving with people. As we who are here all know, in politics it takes a long time to get people to jell together, to work together. It's not easy to get volunteers to know each other and to work toward a common goal in politics. It is much easier in other realms of activity, but in politics it is always more difficult.

After you have got an organization together, after you have got your volunteers to know the people they are working with, after you have got your volunteers and your organization to liaise with the municipalities, with the school commissions, and with the people at large, suddenly the whole thing is disrupted. Suddenly organizations are split apart. People find that they're working with people they don't know, purely on an arbitrary basis very often, the chief objective being let's round out the numbers, let's find a little formula where it'll be 40,000 here and 40,000 there, or 100,000 here and 100,000 there, regardless of all the kinship, the interaction, among people. I think that is a very important thing. Besides, there's the linkage between the political MPs, the political representatives, and the people they represent, where suddenly they represent different types of people.

**[Traduction]**

peut sembler tout à fait possible, mais dans la pratique c'est impossible, car c'est séparer des gens qui ont l'habitude de vivre ensemble dans la même communauté. C'est ainsi qu'ils vivent au quotidien. Pourquoi devraient-ils vivre différemment sur le plan politique?

À mon avis, nous devrions montrer l'exemple, et je suis certain que beaucoup d'associations provinciales du même genre seraient ravies que quelqu'un décide d'inverser la procédure, de commencer par des consultations sur la base d'un découpage préliminaire très souple afin qu'en cas de deuxième ronde de consultation, si nécessaire, les perturbations soient le plus minimes possible.

Il y a une autre dimension dont j'aimerais vous parler. Cela fait des années que je m'occupe de politique d'une manière ou d'une autre, activement ou passivement, des années que je sers mes concitoyens. Comme nous le savons tous ici, il faut beaucoup de temps en politique pour développer des atomes crochus, pour travailler ensemble. Il n'est pas facile de former une équipe homogène de bénévoles prêts à travailler ensemble pour un objectif commun. C'est beaucoup plus facile dans d'autres domaines d'activité, mais en politique, c'est toujours plus difficile.

Alors que vous avez mis sur pied une organisation, que vos bénévoles connaissent ceux avec qui ils travaillent, que vos bénévoles et votre organisation sont en contact permanent avec les municipalités, les commissions scolaires et la population, tout d'un coup, tout cet édifice s'écroule. Tout d'un coup ces organisations sont dispersées. Leurs membres se retrouvent en train de travailler avec des gens qu'ils ne connaissent pas, très souvent sur la base de décisions arbitraires, l'objectif principal étant d'arrondir les chiffres, de trouver une petite formule donnant 40 000 ici et 40 000 là, ou 100 000 ici et 100 000 là, sans tenir aucun compte des liens, des sentiments des intéressés. À mon avis, c'est très important. En outre, il y a les liens entre les députés, les élus, et ceux qu'ils représentent, qui soudain se retrouvent à représenter une population différente.

• 1505

I would suggest a reverse order, and also that we give thought to the availability of expertise to people at large. As an MP, I found out the last time the commissioners have demographers. They are demographers themselves. They have all the access to statistics, to data, but I found out from our mayors it's very hard for them to get access to these same bits of information. I found out that a demographer last time around offered to work for three or four ridings in the same region for \$2,000 or thereabouts, so the total bill would have been maybe \$8,000 or \$9,000 for several ridings.

It seems to me that the political process is at the heart of our democracy. I know we will talk about money, but it's very small money when you compare it to the amount we spend for elections and the democratic process, which is tens of millions of dollars. It seems to me that if we could provide expertise on a regional basis to community groups and people to have access to data, it would make a big difference to the input that they would provide into the process of boundary change.

J'aimerais que la procédure soit inversée et que la population, les élus, aient accès aux spécialistes disponibles. La dernière fois je me suis aperçu que les commissaires avaient à leur disposition des démographes. Eux-mêmes, ils sont démographes. Ils ont accès à toutes les statistiques, à tous les chiffres, alors que pour nos maires, comme ils me l'ont dit, il est très difficile d'avoir accès à ces mêmes sources d'information. La dernière fois j'ai appris qu'un démographe avait offert de travailler pour trois ou quatre circonscriptions dans la même région pour environ 2 000\$, donc une facture totale d'environ 8 000\$ ou 9 000\$ pour ces circonscriptions.

Il me semble que le processus politique est au cœur de notre démocratie. Je sais ce que vous pensez—c'est une dépense de plus—mais c'est fort peu comparativement aux sommes que nous consacrons aux élections et au processus démocratique, qui se chiffrent en dizaine de millions de dollars. Il me semble que si nous pouvions mettre ces spécialistes à la disposition des groupes communautaires et de la population sur une base régionale pour qu'ils aient accès à ces statistiques, cela ferait une grosse différence au niveau de leur participation au processus de redécoupage électoral.

## [Text]

These are a few thoughts that I wanted to share with you, and I would be very happy to answer any questions, if you have any.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lincoln.

We just had a witness here who made a suggestion that was novel, namely, that commissions publish the various maps they look at rather than just the one they choose. His suggestion was very clear. I think the experience is borne out by one of the members of the committee, who had been a member of a commission, that the commissioners normally draw up two or three maps, and then they look at those and choose one, even if it's a tough choice. They may all be very good, but they choose one and put it forward for public discussion. His suggestion was that all three of them be made public, that they in fact be required to publish three maps, which would give you as a member of the public, let alone as a member of Parliament, the option of seeing the other considerations that the commission had before it when it made its choice, and would save you presumably something of the cost of having a professional demographer come in and do it, because of course it would be done by one.

In your view, would that not go a long way to meeting this objection, because it would give the public some food for argument when they appear before the commissions, and might lesson the need for a prior consultation when no one has any idea whether the boundaries have to be disturbed at all without that initial map? You really need a map to see what's going to happen, to have some idea of the population change and the ripple effect that you have, starting, for example, at the east end of Montreal Island and redistricting down the island from that side, or starting at the west side and doing it from there. Do you see the point I'm making? Would that help?

**Mr. Lincoln:** Mr. Chairman, that certainly would help. At the same time I think in this particular case, having appeared before the commission myself, I wouldn't be convinced that if they showed me three maps they would be the three maps that would respond to the wishes of the people, because they don't seem to have been consulted in the first place, so they would be variations of an idea that was false from the start. They even admitted there that the whole process was wrong because the thinking process wasn't right from the start.

I think it would help to have more than one map, of course. All their working drawings would help. At the same time I think the basis must be more consultation at base. In other words, if they don't follow some process of consultation, no matter how many maps they will draw, they will draw the maps in an ivory tower, not really knowing. It's impossible for these people to know all the communities at large in Canada, and this is the problem.

• 1510

**Mr. McWhinney:** I am very appreciative of a member of Parliament coming along, because you bring local knowledge and, in your case, a sensitiveness to local communities and cultures.

When you spoke of a former east-west axis as the basis for districting within Montreal and being replaced by the north-south axis, it in fact describes what happened in the city of Vancouver, a sudden change in the process of districting. I

## [Translation]

C'était quelques idées que je tenais à partager avec vous, et je me ferai un grand plaisir de répondre à vos questions si vous en avez.

**Le président:** Merci, monsieur Lincoln.

Nous venons d'entendre un témoin qui nous a fait une suggestion assez nouvelle, à savoir que les commissions publient les diverses propositions de cartes, et non pas uniquement celle qu'elles ont choisie. Sa suggestion était très claire. Un des membres de notre comité, qui a été commissaire, nous a confirmé que généralement les commissaires dessinent deux ou trois cartes, puis, après avoir réfléchi, en choisissent une, même si le choix n'est pas évident. Elles peuvent être aussi bonnes les unes que les autres, mais ils en choisissent une, et c'est elle qui sert de base pour la discussion publique. Ce témoin nous a suggéré de les rendre toutes les trois publiques, d'exiger en fait la publication de trois cartes, ce qui permettrait aux membres du public, sans parler des députés, de voir les propositions rejetées par la commission et permettrait probablement de faire l'économie d'un démographe professionnel, puisque de toute façon ce sont eux qui dessinent ces cartes.

À votre avis, ne pensez-vous pas que c'est un bon début de réponse à cette objection, car ce serait une source d'arguments, pour le public lors de sa comparution devant les commissions et cela pourrait atténuer le besoin d'une consultation préalable, alors que personne n'a une idée des changements possibles sans cette carte initiale? Il faut absolument une carte pour voir ce qui va se passer, pour avoir une idée du changement de population, de l'effet de domino, si par exemple on commence par l'esi de l'île de Montréal et qu'on fait le découpage de haut en bas de ce côté, ou de haut en bas du côté ouest. Vous voyez ce que je veux dire? Est-ce que cela serait utile?

**Mr. Lincoln:** Monsieur le président, ce serait certainement utile. Cependant, dans ce cas particulier, ayant moi-même comparu devant la commission, s'ils me montraient trois cartes je ne serais pas forcément convaincu qu'elles correspondent aux aspirations de la population, parce qu'ils ne semblent pas l'avoir consultée pour commencer, si bien qu'elles seraient des variations sur une idée fausse au départ. Ils ont même reconnu que toute la procédure était mauvaise, puisqu'elle était faussée depuis le départ.

Bien entendu, il serait utile d'avoir plus d'une carte. Voir tous les différents projets serait utile. Je continue quand même à penser que le plus important, c'est la consultation à la base. En d'autres termes, sans consultation préalable, peu importe le nombre de cartes, elles seront toujours dessinées dans une tour d'ivoire, sans prise sur la réalité. Il est impossible à ces gens de connaître toutes les communautés canadiennes, et c'est là le problème.

**Mr. McWhinney:** J'apprécie énormément la présence d'un député, car il nous apporte une connaissance locale et, dans votre cas, une finesse d'analyse des communautés et des cultures locales.

Quand vous avez parlé du remplacement de l'axe est-ouest, qui forme la base des circonscriptions à Montréal, par un axe nord-sud, cela m'a rappelé exactement ce qui est arrivé à Vancouver, qui a subi le même changement brusque. Pourriez-

**[Texte]**

wonder if you could tell me how this east-west axis was first formed in Montreal. Was it on the basis of political boundaries, municipal boundaries, or some other criterion? How did what you describe as an east-west style of division originate?

**Mr. Lincoln:** I was referring to my own region, the west island of Montreal, which is a community of its own within the greater Montreal Island. What happened was partly due to the logistics of road-making, where eventually you build a highway and some communities are south of it and some are north of it, sharing the water services; the geographic situation around a lake, for instance, with some being on the coastal part of the lake and some being on the northern part; and cultural and historic reasons. There is always a mixture of reasons that have grown up through the years.

Eventually, communities feel at home working together. They form a mini-region and share, for example, health services. In Quebec, we have what is known as CLCs, community health clinics. This region, east to west, shares one CLC, for example. They share all kinds of services. Eventually, there is a tremendous interaction built in.

So when you see one city, you might as well see three or four, because they feel the same way about many issues.

**Mr. McWhinney:** Is it possible that this east-west axis when first formed was based on a somewhat arbitrary classification but had created its own sociology by being in existence?

**Mr. Lincoln:** No doubt. They always start in an arbitrary way. How does a municipality start? But eventually they develop some sort of interaction amongst themselves. This can't be recreated overnight. It takes time to build this again. It is not impossible. Why trifle with something that has been there for a long, long time and works? If it doesn't work, then that's fine, but if it works...

**Mr. McWhinney:** Let me take you to a second question on which your experience and the case study would be helpful to us. You spoke of community culture. How would you define community culture? It is not community of interest. Obviously, it's broader than that. How do you define culture, in ethnic terms? Obviously, in Quebec everything also has a linguistic base, but what are the elements in the community culture in your particular constituency of Lachine—Lac-Saint-Louis?

**Mr. Lincoln:** When I referred to community culture, I put it in quotes.

**Mr. McWhinney:** I know you did.

**Mr. Lincoln:** It has nothing to do with the ethnic nature of the riding or language. I think community culture is much broader than that. It is a variety of interactions among people where eventually they share the same points of view on many issues. They get to be comfortable living one with the other. The cities have a tremendous amount of interaction.

In fact, in our region tomorrow we could have one municipality and it would be just as good as having three or four, because eventually they have so much interaction community-wise. They share a lot of cultural activities, social activities, health and education interchanges, and community colleges where they feel at home one with the other. Eventually, a community culture builds because you can go into one city or municipality or another and feel just as much at home.

**[Traduction]**

vous me dire quelle est l'origine de cet axe est-ouest à Montréal? Se fondait-il sur des limites politiques, des limites municipales ou sur d'autres critères? Quelle est l'origine de cette division est-ouest?

**M. Lincoln:** Je parlais de ma propre région, la banlieue ouest de Montréal, communauté à part entière sur l'île de Montréal. C'est en partie dû à des questions d'infrastructure routière: on finit par construire une autoroute, et certaines communautés se retrouvent au sud de cet autoroute, d'autres au nord, partageant les mêmes services d'adduction d'eau; à la situation géographique autour d'un lac, par exemple certaines se trouvant au bord du lac et d'autres au nord du lac; et à des raisons culturelles et historiques. À l'origine il y a toujours une combinaison de raisons qui évoluent avec les années.

En fin de compte, certaines communautés se sentent bien dans leurs rapports. Elles forment une mini-région et partagent, par exemple, les services de santé. Au Québec, nous avons les CLSC, les centres de services communautaires. Cette région, est-ouest, par exemple, partage un CLSC. Elle partage toutes sortes de services. Cela finit par créer des liens très puissants.

Connaître une de ces villes, c'est pratiquement en connaître trois ou quatre, parce qu'il y a tellement de choses qu'elles partagent.

**M. McWhinney:** Est-il possible qu'au départ cet axe est-ouest ait été fondé sur une classification relativement arbitraire, mais que sa simple existence ait donné naissance à sa propre sociologie?

**M. Lincoln:** Sans aucun doute. Au départ il y a toujours de l'arbitraire. Comment commence une municipalité? Mais il finit par y avoir cette espèce d'interaction qui ne peut être recréée du jour au lendemain. Cela prend du temps. Ce n'est pas impossible, mais pourquoi perturber quelque chose qui existe depuis longtemps et qui marche? Si cela ne marche pas, d'accord, mais si cela marche...

**M. McWhinney:** Permettez-moi de vous poser une deuxième question que votre expérience et votre cas particulier devraient éclairer. Vous avez parlé de culture communautaire. Quelle est votre définition de culture communautaire? Ce n'est pas la communauté d'intérêts. De toute évidence, c'est beaucoup plus large que cela. Comment définissez-vous la culture en termes ethniques? Il est évident qu'au Québec il y a aussi dans tout une base linguistique, mais quels sont les éléments de la culture communautaire dans votre circonscription de Lachine—Lac-Saint-Louis?

**M. Lincoln:** Lorsque j'ai utilisé le terme culture communautaire, je l'ai mis entre guillemets.

**M. McWhinney:** Je le savais.

**M. Lincoln:** Cela n'a rien à voir avec la nature ethnique de la circonscription ou la langue. Je crois que la culture communautaire est beaucoup plus large que cela. C'est un ensemble varié d'interactions entre gens qui finissent par partager les mêmes points de vue sur de nombreuses questions. Ils finissent par se trouver à l'aise ensemble. Les villes sont d'énormes pôles d'interaction.

En fait, dans notre région nous pourrions avoir demain une municipalité, et cela ne changerait rien du tout, puisque les trois ou quatre actuelles ont tellement de choses en commun. Elles partagent toutes sortes d'activités culturelles, d'activités sociales, elles partagent des services de santé et d'éducation, des collèges communautaires où tous se sentent chez eux. Il finit par y avoir une culture communautaire, car, que vous soyez dans une municipalité ou une autre, vous vous sentez toujours chez vous.

[Text]

**Mr. McWhinney:** But the implication here seems to be that there is something in the Lachine—Lac-Saint-Louis region as it now exists that constitutes a culture that is perhaps distinct from that in the neighbouring constituencies.

**Mr. Lincoln:** I don't want to discuss distinct societies here at all. It is not that at all.

### **M. McWhinney: Particulière dans ce cas-là?**

[Translation]

**M. McWhinney:** Mais la conséquence semble être dans ce cas qu'il y a quelque chose dans la région de Lachine—Lac-Saint-Louis qui constitue une culture peut-être distincte de celle de circonscriptions voisines.

**M. Lincoln:** Je ne tiens pas du tout à parler de société distincte. Ce n'est pas du tout cela.

### M. McWhinney: Specific in that case?

• 1515

**Mr. Lincoln:** No. What I am saying is that if you had an interaction and a community culture building up amongst certain cities because of political boundaries; geographic locations; community interaction; sociological, geographic, and historical reasons; the highway crossing it; or sometimes psychological reasons, it is much easier to have that than if you split it up and say to one city that today, politically, it is going to work on a very different basis because it was decided that the boundaries are so. This is not the way everyday life works with them.

**Mr. McWhinney:** As somebody who has transcended two or three different cultures and made an interesting and dynamic culture of this, what would you say to a constituency such as my own that has 22 different cultural groups, none of which is a majority, which have achieved the machinery of coexistence and therefore constitute a community of communities culture? Is that a viable proposition to you in relation to your experience in your constituency of Lachine—Lac-Saint-Louis?

**Mr. Lincoln:** I used to live in Vancouver. People get along very, very well one with the other. If it works, let's celebrate it and be happy that it is there.

The more, the merrier. For me, Lachine—Lac-Saint-Louis is basically English and French speaking, but if tomorrow 15 other groups joined in and we managed—and I am sure we would—to live in harmony one with the other, I would be even happier.

**Mr. McWhinney:** So it would seem to you to be a viable approach to preserve a multicultural community that works, as it would be to seek single community majority constituencies on the American pattern.

**Mr. Lincoln:** For example, I would be very, very sad if tomorrow in the provincial legislature they split ridings on the west island of Montreal to bring three cities together that are predominantly English speaking. To answer your question indirectly, I would be very sad if, for instance, they took Lachine away from my riding and it became a primarily English-speaking riding. It might be good electorally for me, but I would find it very, very sad.

I would rather just have a representation that is truly an expression of Canada. So to have a riding where everybody thinks the same way, dresses the same way, and combs their hair the same way, it can eventually get to be dull.

**M. Lincoln:** Non. Je dis que si une interaction et la naissance d'une culture communautaire entre certaines villes ont été provoquées par des frontières politiques, par la situation géographique, par l'interaction communautaire, par des raisons sociologiques, géographiques et historiques, par le tracé de l'autoroute, ou parfois par des raisons psychologiques, il est beaucoup plus facile de laisser les choses en état que de procéder à un découpage et de dire à une ville que désormais, sur le plan politique, elle devra travailler sur une base totalement différente parce qu'on a décidé de modifier les limites de la circonscription. Ce n'est pas ainsi qu'ils vivent au quotidien.

**M. McWhinney:** Vous qui avez transcendé deux ou trois cultures différentes pour les transformer en une culture intéressante et dynamique, que conseilleriez-vous à une circonscription comme la mienne, qui comprend 22 groupes culturels différents, dont aucun n'a la majorité, qui est parvenue à une certaine coexistence et qui par conséquent constitue une communauté de cultures communautaires? Est-ce une proposition viable dans la perspective de votre expérience dans votre circonscription de Lachine—Lac-Saint-Louis?

**M. Lincoln:** J'ai habité Vancouver. Ses habitants vivent très bien ensemble. Si ça marche, félicitons-nous-en et réjouissons-nous-en.

Plus on est de fous, plus on rit. Pour moi, Lachine—Lac-Saint-Louis est avant tout anglophone et francophone, mais si demain 15 autres groupes se joignaient à nous et que nous arrivions—ce dont je suis sûr—à vivre ensemble en harmonie, je serais encore plus heureux.

**M. McWhinney:** Donc, préserver une communauté multiculturelle harmonieuse vous semble une approche tout aussi viable que préserver la communauté monoculturelle majoritaire à l'américaine.

**M. Lincoln:** Par exemple, je serais excessivement triste si demain l'assemblée législative provinciale décidait de découper la banlieue ouest de Montréal pour réunir les trois villes à prédominance anglophone. Pour répondre à votre question indirectement, je serais très triste si, par exemple, elle retirait Lachine de ma circonscription pour la transformer en circonscription à prédominance anglophone. Du point de vue électoral, ce pourrait être une bonne chose pour moi, mais je trouverais cela très triste.

Je préfère quelque chose qui ressemble vraiment au Canada. Avoir une circonscription où tout le monde pense pareil, s'habille pareil, se coiffe pareil, peut finir par être ennuyeux.

**[Texte]**

**Mr. McWhinney:** Thank you very much. I would also feel sad if that happened to your constituency. I appreciate your sentiment.

Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Hermanson:** Thank you, Mr. Lincoln, for appearing before us.

I also share your feeling that we shouldn't be drawing boundaries around people groups but should be trying to encourage all Canadians to work together.

I sympathize with your frustrations, even though I am fairly newly elected in comparison to your long history of service to the electorate, both federally and provincially.

Perhaps our terms of reference should include being able to deal with change, because the very nature of what we are involved in is challenged by change almost on a daily basis.

While the situation might be reduced somewhat if we as MPs have more input into preventing large or massive boundary changes and into the way we would like to see them, it is also our electorate that is moving, and that is part of the reason why they have trouble identifying with who their MP is.

You also mentioned local governments and the relationship you build with them. They come and go as well, so we are going to have to deal with change. I am wondering if we wouldn't be better off to look at other mechanisms to deal with the evolving society we live in rather than trying to maintain the status quo. We certainly aren't going to keep people moving from riding to riding, so why should we be opposed to riding boundaries moving as well?

I would think that as MPs it would be our challenge and goal to deal with change and perhaps to learn of innovative ways to be in communication with our constituents so that they know who we are and are willing to communicate with us.

● 1520

We've had some witnesses say that the boundaries proposed 10 years ago were fought against by the elected officials at the time, but then 10 years later they defended them to the death. Being an experienced politician, you've seen these boundary changes come and go. Would you tend to agree with the conclusion that we get comfortable with boundaries and defend them and are rather opposed to change?

**Mr. Lincoln:** I'd like to make two comments. In regard to your first comment about change, I agree with you 100%. We can't resist change. We can't be dinosaurs. I didn't want to indicate in any way that I'm against change. At the same time, I feel that change should come after people have been informed and consulted. I don't believe in change that is imposed.

I think what is wrong with the present system is that suddenly there is the bible and we're told to come and fight it and tell where it's wrong.

I've always believed that the best way of doing things is to say to people that this is what we propose after we have checked with them and that perhaps there is a way whereby we can accommodate their wishes while at the same time bringing about

**[Traduction]**

**M. McWhinney:** Merci beaucoup. Si ce sort était réservé à votre circonscription cela m'attristerait également beaucoup. Je comprends vos sentiments.

Merci, monsieur le président.

**M. Hermanson:** Merci, monsieur Lincoln, d'être venu nous voir.

Je partage aussi votre sentiment. Nous ne devrions pas délimiter le territoire en fonction de groupes de gens, mais essayer plutôt d'encourager tous les Canadiens à travailler ensemble.

Je comprends vos frustrations, même si je suis un petit nouveau comparativement à vous, qui comptez de longues années de service à la population tant sur le plan fédéral que provincial.

Notre ordre de renvoi devrait peut-être inclure l'aptitude à affronter le changement, parce que la nature même de ce que nous faisons est remise en question sur une base presque quotidienne.

Le problème pourrait être relativement minimisé si nous avions notre mot à dire pour empêcher des perturbations inutiles ou inacceptables, et il y a aussi nos électeurs qui se déplacent, et c'est en partie la raison pour laquelle ils ont du mal à s'identifier à leur député.

Vous avez aussi parlé des administrations locales et des liens que nous tissons avec elles. Elles naissent et elles disparaissent aussi; le changement est donc inévitable. Je me demande si nous ne ferions pas mieux de chercher d'autres mécanismes pour répondre aux besoins de notre société, qui évolue en permanence, plutôt que d'essayer de préserver le statu quo. Nous n'empêcherons certainement pas les gens de se déplacer d'une circonscription à une autre; pourquoi alors s'opposer au déplacement des limites de circonscriptions?

J'aime à penser que notre objectif est de relever les défis du changement et de trouver des moyens novateurs de communiquer avec nos électeurs afin qu'ils sachent qui nous sommes s'ils sont désireux de communiquer avec nous.

Certains témoins nous ont dit que le découpage proposé il y a 10 ans a été contesté par les élus de l'époque, mais que 10 ans plus tard ces mêmes élus les ont défendus à mort. Vous avez une longue expérience, vous avez vécu tous ces découpages successifs, concluriez-vous que nous finissons par nous arranger de ces découpages et par les défendre et que nous sommes plutôt opposés à tout changement?

**M. Lincoln:** J'aimerais faire deux remarques. Je suis d'accord à 100 p. 100 avec votre premier commentaire concernant le changement. Nous ne pouvons résister au changement. Nous ne pouvons devenir des dinosaures. J'espère ne pas vous avoir fait croire que j'étais contre le changement. En même temps, j'estime qu'avant tout changement les gens concernés devraient être informés et consultés. Je ne crois pas au changement imposé.

Ce qui ne va pas dans le système actuel, c'est que tout d'un coup une nouvelle carte nous est présentée, et on nous dit: c'est la nouvelle bible, prouvez-nous que nous nous trompons.

J'ai toujours cru que la meilleure solution, c'était de dire aux gens: voici ce que nous vous proposons après vous avoir consultés, et s'il est possible de mieux répondre à vos aspirations, nous le ferons, mais ce changement est

*[Text]*

change, so that they are informed of the changes and the reasons for the changes. People accept and understand this much better and they cooperate and work with you, rather than being completely left in the dark.

I wasn't involved with the federal boundaries before and I don't know what positions were taken because I wasn't in the federal House. But I can tell you that I intervened personally about my provincial riding in Quebec and was extremely active in trying to have consultation take place, because we imposed exactly what has happened here. We changed boundaries completely from east to west and north to south without advising people, splitting cities and putting three members in one city just to balance out numbers.

I'm not saying that we don't have to change. We have to, obviously—populations move, territories move, and municipalities change. At the same time, let's do it intelligently and take people into account.

I really don't know what happened with the last federal boundaries. For me it's always been the case that I have felt that this system is too arbitrary, too impersonal, and too divorced from the reality of people at the grass-roots level. That's my only feeling.

**Mr. Hermanson:** I have just one further question. We've had it proposed that there should be two public hearings, rather than just the one public hearing process. There's also been discussion of whether MPs should be part of the public hearing process or whether there should be a special parliamentary review of electoral boundaries. Would you propose that the MPs get involved in the public process, much as we have done in the past round of public meetings, and not have any other input, or do you suggest that MPs should get a special kick at the cat, so to speak, at some time during the evolution of the readjustment process?

**Mr. Lincoln:** No, I wouldn't say that the MPs should get a special place. After all, an MP can be here today and not here tomorrow.

I would say that if I had the choice, it would be that the community, represented by all its various representatives, be informed, consulted, and involved. I'd propose that there should be two sessions.

Last night we had a session in my riding on immigration. Two hundred people turned up. It cost us nothing. The hall was provided by one of the municipalities. It was active. It took two and a half hours. I thought to myself that, after all, we can consult with people and give them a chance to be heard. They were all very happy we had it. It doesn't cost that much money and they feel very satisfied that at least they've had their say. I think that's where we should start, anyway.

**Mr. Hermanson:** Thank you. Thank you very much, Mr. Chairman.

**Mrs. Bakopanos:** Welcome, Mr. Lincoln. Part of my question concerns the role of MPs and how much of a role they should play. One of our witnesses suggested that there be a two-thirds vote of the House to approve boundaries, thereby giving another role to members of Parliament. How do you feel about that?

*[Translation]*

indispensable. Ils sont alors informés de ces changements et des raisons de ces changements. Ils sont beaucoup plus susceptibles d'accepter et de comprendre si vous les impliquez dans votre travail que si vous les laissez complètement dans le noir.

C'est la première fois que je suis concerné par le découpage fédéral, et je ne sais quelle a été l'attitude adoptée par les députés précédents, car je n'étais pas à la Chambre des communes. Mais je puis vous dire que je suis intervenu personnellement au sujet de ma circonscription provinciale au Québec et que j'ai énormément insisté pour que des consultations aient lieu, car la commission a imposé exactement la même chose. Les circonscriptions ont été complètement changées d'est en ouest et du nord au sud sans qu'on informe la population; les villes ont été découpées et représentées par trois députés provinciaux simplement pour qu'on respecte les chiffres.

Je ne dis pas qu'il ne faut pas changer. C'est inévitable, c'est évident—les populations se déplacent, les territoires changent et les municipalités changent. Mais, faisons-le intelligemment et consultons la population.

Je ne sais pas vraiment ce qui s'est passé lors du dernier découpage fédéral. J'ai toujours pensé personnellement que ce système était trop arbitraire, trop impersonnel et trop dissocié de la réalité quotidienne des populations concernées. C'est simplement mon sentiment.

**M. Hermanson:** J'ai encore une autre question à vous poser. Des témoins nous ont proposé deux audiences publiques plutôt qu'une seule, comme à l'heure actuelle. Nous avons aussi discuté de l'opportunité d'une participation des députés à ces audiences ou d'un examen parlementaire de la carte électorale. Proposeriez-vous que les députés participent à ces audiences publiques, un peu comme nous l'avons fait lors du dernier exercice, et sans plus, ou préféreriez-vous une intervention ponctuelle des députés pendant le processus de révision?

**Mr. Lincoln:** Non, les députés ne devraient pas avoir de traitement spécial. Après tout, les députés vont et viennent.

Si j'avais le choix, je préférerais que la communauté, représentée par tous ses divers porte-parole, soit informée, consultée et écoutée. Je proposerais deux séries d'audiences publiques.

Hier soir nous avons eu dans ma circonscription une réunion sur l'immigration. Deux cents personnes sont venues. Cela ne nous a rien coûté. La salle était fournie par une des municipalités. La réunion était très animée; elle a duré deux heures et demie. Je me suis dit: après tout, nous pouvons consulter la population et lui offrir l'occasion de se faire entendre. Ils étaient tous très contents. Cela ne coûte pas grand-chose, et ils ont été très heureux de pouvoir au moins dire ce qu'ils pensaient. Je crois qu'il faudrait au moins commencer par cela.

**M. Hermanson:** Merci. Je vous remercie infiniment, monsieur le président.

**Mme Bakopanos:** Bonjour et bienvenue, monsieur Lincoln. Une partie de ma question concerne le rôle des députés et l'importance qu'il faudrait lui accorder. Un de nos témoins a suggéré que la carte électorale soit approuvée par un vote des deux tiers à la Chambre, ce qui donnerait ainsi un rôle supplémentaire aux députés. Qu'en pensez-vous?

## [Texte]

**Mr. Lincoln:** I don't have any fixed views about this. I don't think that MPs should be the people with unlimited power in this thing. I would rather see the power at the base myself.

• 1525

For example, if I knew that the mayors in my riding and the people who represent the grass roots much more at hand, much more closely than I do, because of the reality of things. . . I'd be happier if this were the case.

I had more input than the mayors did. I had to tell them what the boundaries were. I had to ask them to appear before the commission. They knew very little about what had taken place. They were trying to follow what went on in the debate in the House.

If, for instance, there had been a proper consultation at base, I would have taken part in it, but I wouldn't want a special place.

Obviously, as an MP you've got to get involved, but I don't want to have more power than the people I represent.

**Mrs. Bakopanos:** Just to clarify, I also should have specified then, in the sense that it was for the two-thirds vote for the selection of the commissioners. That was another suggestion; in other words, for the House to play a larger role in selecting the members of the commission. Does that make a change?

**Mr. Lincoln:** I really think that the selection of the commissioners is really the key to it all. If we could make it as thorough as possible, if we could have processes whereby the criteria are set so that these people are not only completely independent but also very geared to people and their wishes, I would be for that. So I would be for whatever process would be used to make the selection more efficient.

**Mrs. Bakopanos:** There was also a suggestion to use electoral lists instead of census data to establish boundaries. This might be more in tune with what you're suggesting. Those lists would be made along municipal lines, along community of interest lines, along minority representation lines. Do you think that would also be a factor that would assist?

**Mr. Lincoln:** I admit, very frankly, that I haven't thought that far. I haven't thought about the mechanics of it. As long as consultation takes place, I don't care what process it is.

**Mr. McTeague:** Mr. Lincoln, thank you very much for your presentation.

In listening to what you were saying, particularly comments and reference you made to the rather arbitrary nature of the redistribution, I felt that we were in very much the same situation in our community of communities. There are three cities in my riding: Pickering, Ajax, and Whitby. Ajax was divided right down the middle in order to satisfy, in a rather slavish way, a numerical figure in order to come out with a riding. As a result, it divided the riding on rather interesting boundaries, with which I won't bore you.

Basically, the riding came down a small street that was formerly a cul-de-sac in a 40-kilometres-per-hour zone. The average kilometrage per hour in my riding is about 60.

## [Traduction]

**M. Lincoln:** Je n'ai pas d'idée arrêtée à ce sujet. À mon avis, il ne faudrait pas donner de pouvoir illimité sur cette question aux députés. Je préférerais que ce pouvoir soit plutôt donné à la population.

• 1525

Par exemple, si je savais que les maires de ma circonscription et ceux qui représentent la population de beaucoup plus près que moi pour des raisons évidentes et inévitables. . . J'en serais beaucoup plus heureux.

J'ai été plus écouté que les maires. C'est moi qui ai dû les informer de la nouvelle carte. C'est moi qui ai dû leur demander de comparaître devant la commission. Ils n'étaient presque pas au courant de ce qui s'était passé. Leur seule source d'information était le débat à la Chambre.

Si, par exemple, il y avait eu véritablement consultation de la population, j'y aurais participé, mais je n'aurais pas voulu de traitement spécial.

Il est évident qu'en tant que député il est indispensable de participer, mais je ne veux pas avoir plus de pouvoirs que ceux que je représente.

**Mme Bakopanos:** Pour être plus claire, j'aurais dû préciser que ce vote des deux tiers concernait la nomination des commissaires. C'était une autre suggestion visant, autrement dit, à donner un rôle plus important à la Chambre au niveau de la sélection des membres de la commission. Est-ce que c'est important?

**M. Lincoln:** Je ne crois pas que le choix des commissaires soit vraiment le plus important. Si nous pouvions rendre la procédure plus transparente, si les critères étaient tels que les candidats seraient non seulement complètement indépendants, mais aussi à l'écoute de la population et de ses aspirations, je serais en faveur de n'importe quelle procédure qui rendrait la sélection encore plus efficace.

**Mme Bakopanos:** On nous a également suggéré d'utiliser les listes électorales plutôt que les statistiques du recensement pour dessiner les circonscriptions. Cela correspondrait peut-être plus à ce que vous suggérez. Ces listes seraient plus en prise sur les réalités municipales, les aspirations communautaires et les besoins de représentation des minorités. Pensez-vous que cela pourrait aussi aider?

**M. Lincoln:** Je dois avouer en toute honnêteté ne pas y avoir réfléchi. Je n'ai pas vraiment réfléchi à la procédure. A condition qu'il y ait consultation, peu m'importe la procédure.

**M. McTeague:** Monsieur Lincoln, permettez-moi de vous remercier de votre témoignage.

En vous écoutant, surtout vos commentaires sur la nature assez arbitraire du redécoupage, je me suis dit que la situation de notre communauté de communautés ressemblait beaucoup à la vôtre. Il y a trois villes dans ma circonscription: Pickering, Ajax et Whitby. Ajax a été coupé en deux en plein milieu pour satisfaire d'une manière assez servile de simples considérations numériques. Résultat: la circonscription est découpée d'une manière assez intéressante, avec laquelle je ne vous ennuierai pas.

La circonscription suit une petite rue qui avant était un cul-de-sac dans une zone où la vitesse est limitée à 40 km/heure. Ailleurs dans ma circonscription, la vitesse est à peu près partout limitée à 60.

## [Text]

It serves to say that one of the things that we find in common, and that I think politicians have not had a great chance at explaining, is one of the reasons we've come to this process.

One of the comments that has come out quite recently from my riding, and people who have been watching this, ironically, has been on the concept of direct representation. There seems to be a growing perception by people in Ontario, as I suggested yesterday to another witness, from *justement le Bloc québécois*, that we in Ontario are grossly underrepresented.

Have you any comment on how we can make the system more responsive to individuals? We know that we have the senatorial rule. We have regional considerations, but what do we do about the large ridings or large regions that tend to be underrepresented?

**Mr. Lincoln:** Eventually, we'll have to come to a meeting of the minds, a conclusion that we have a maximum number of seats in the House that will have to be set, at least for a certain time. If the population rises, as demographers say, with immigration, to 35 million by the year 2015, then it will be a different thing. But in the foreseeable future we should establish a cap and then divide the country on the fairest possible basis.

I am sorry to bore you with my previous experience, but when I was in the National Assembly of Quebec we were faced with exactly the same thing. There were 125 ridings in Quebec and we realized that we couldn't keep increasing. There they've taken the basis of 40,000 maximum per representative. You keep adding and adding, and eventually it makes no sense. So we decided to put a cap on it at 125, and then amongst the 125 we redivided as fairly as possible, and I think that now people have realized it's a fair representation.

• 1530

Obviously, if Ontario has 10 million people and another province has 2 million, we'll have to take into account the rural areas and the travelling distances, but somehow there's a way to balance the whole to make it fair.

This is something for this committee, experts, and the communities to discuss so that eventually fairness is not only done but is seen to be done, and I think people understand why. There has to be a cap somewhere. You can't just make it unlimited.

For example, in California a representative at the state level represents 600,000 people. A U.S. senator from California or New York represents a massive number of people. So somehow they've worked it out that you can't represent more than x number of people.

There has to be a balance made somewhere, an adjustment for rural areas, an adjustment for special cases—take the Maritimes, for instance—so that they have a minimum number of people represented. In Quebec we managed to do this, to equate the rural areas with the city areas, but at the same time the city areas were balanced out so that everybody got a fair representation. I think it's possible.

## [Translation]

Une des raisons pour lesquelles nous participons à cet exercice, c'est que nous avons beaucoup de problèmes en commun et n'avons pas souvent l'occasion d'en parler.

Depuis quelque temps, mais c'est récent, on parle de plus en plus dans ma circonscription—comme d'ailleurs, ironiquement, ceux qui s'intéressent à cette question—de représentation directe. La population de l'Ontario, comme je l'ai dit hier à un autre témoin, *justement du Bloc québécois*, estime de plus en plus être exagérément sous-représentée.

Comment faire, selon vous, pour que le système réponde plus aux attentes des particuliers? Nous savons qu'il y a la règle sénatoriale, qu'il y a des considérations régionales, mais que faire à propos des grandes circonscriptions ou des grandes régions qui sont de plus en plus sous-représentées?

**M. Lincoln:** Il faudra que nous finissions par admettre la nécessité de fixer un nombre maximum de sièges à la Chambre, au moins pour un certain temps. Si la population augmente, comme les démographes le disent, grâce à l'immigration, pour passer à 35 millions d'ici à l'année 2015, ce sera alors une autre affaire. Mais dans l'avenir immédiat il faudrait plafonner le nombre de sièges et diviser le pays sur une base aussi objective que possible.

Je m'excuse de vous ennuyer avec mon expérience antérieure, mais lorsque j'étais à l'Assemblée nationale du Québec, nous avons eu exactement le même problème. Il y avait 125 circonscriptions au Québec, et nous nous sommes rendu compte que nous ne pouvions pas laisser ce chiffre augmenter éternellement. La base est de 40 000 habitants par représentant. Cela finit par donner des résultats absurdes. Nous avons donc décidé d'imposer une limite de 125; nous avons ensuite revu les limites de ces 125 circonscriptions de la façon la plus équitable possible, et je pense que les gens se sont maintenant rendu compte que c'est un système de représentation juste.

Évidemment, si l'Ontario a 10 millions d'habitants et qu'une autre province en a 2 millions, nous allons devoir tenir compte des régions rurales et des distances à parcourir, mais nous arriverons toujours à équilibrer les choses pour que la répartition soit juste.

C'est un sujet que ce comité devrait examiner avec des experts, et les collectivités devraient aussi en discuter, pour qu'on en arrive à des solutions qui seront non seulement justes, mais perçues comme telles, et je pense que les gens comprendront nos motivations. Il faut qu'il y ait une limite quelque part. On ne peut avoir un nombre illimité de circonscriptions.

En Californie, par exemple, le représentant élu au niveau de l'État représente 600 000 personnes. Un sénateur américain de la Californie ou de New York représente un nombre massif d'électeurs. Ils en sont donc venus à la conclusion, d'une manière ou d'une autre, qu'on ne peut représenter plus qu'un groupe de X personnes.

Il faut qu'on arrive à équilibrer les choses quelque part, à faire des ajustements pour les régions rurales ou pour les cas spéciaux, comme les Maritimes, par exemple, pour qu'on puisse quand même représenter un nombre minimum de personnes dans certains cas. Au Québec, nous y sommes arrivés, nous avons réussi à mettre les régions rurales sur le même pied que les régions urbaines, et à équilibrer les régions urbaines entre elles en même temps, pour que tout le monde soit représenté d'une façon équitable. C'est possible, je pense.

## [Texte]

**Mr. McTeague:** I think what I'm seeing here, and certainly your comments reflect that over the years of experience, is that we are asking the House of Commons to do so much in terms of its representation, to accommodate so many things.

I'm wondering whether what we should be doing is heading off in a slightly different direction, such as in the American example of the Senate—and, Mr. Chairman, I assure you I won't bring that up again.

**The Chairman:** No, don't.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. McTeague:** I'm wondering whether this is a precursor to a much larger issue. I leave that with you perhaps for comment.

It seems to me that somewhere in all of this the question of democracy being miscarried or misrepresented is becoming more and more of an issue. Certainly, in my riding as well as that of my neighbour, Derek Lee, in Scarborough—Rouge River, we represent virtually 350,000 to 400,000 people between the two of us.

So at some point there has to be the question: yes, we can look at communities of interest and regional representation, but where is the fairness in terms of my vote counting for something? That's a frustration that's certainly coming out and it will be tested in the decision this committee makes.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Lincoln, vous avez siégé en tant que député de Nelligan à l'Assemblée nationale et, aujourd'hui, vous représentez Lachine—Lac-Saint-Louis à la Chambre des communes.

À l'Assemblée nationale du Québec, le critère de variation dans la population est de 25 p. 100, comme il l'est au niveau fédéral. Croyez-vous que ce pourcentage permet une représentation adéquate des différentes parties, tant au niveau de l'Assemblée nationale du Québec que de la Chambre des communes du Canada? Seriez-vous en faveur d'un autre pourcentage de variation?

**M. Lincoln:** Je ne peux pas vous dire que j'ai réfléchi longuement sur la question du pourcentage. Je pense que la redistribution qui s'est faite au Québec, dans les années quatre-vingt, lorsqu'on a mis le plafond sur le nombre de sièges et qu'on les a rebalancés, a été assez équitable. Je pense que cela représente assez bien la communauté québécoise.

Naturellement, au Canada c'est un problème beaucoup plus large parce que, à ce moment-là, vous avez une étendue de territoire beaucoup plus vaste, des provinces qui ont de toutes petites populations et d'autres de très grosses et où il faut balancer beaucoup plus de choses. Faudrait-il aller plus loin et apporter plus de flexibilité? Je ne sais pas.

## [Traduction]

**M. McTeague:** Ce qui se passe ici, je pense—and vos années d'expérience semblent refléter quelque chose de semblable—c'est que nous demandons à la Chambre des communes de faire toutes sortes de choses par sa représentation, de satisfaire à un grand nombre de demandes.

Je me demande si nous ne devrions pas emprunter une direction légèrement différente qui nous rapproche, par exemple, du modèle du Sénat américain; monsieur le président, je vous promets de ne plus soulever cet exemple.

**Le président:** De grâce, non.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. McTeague:** Je me demande si ces discussions ne vont pas servir de préambule à un sujet beaucoup plus vaste. Je soulève simplement la question, que vous pourrez commenter si vous le désirez.

Dans tout cela, il me semble voir se dessiner de plus en plus clairement la possibilité qu'on malmène ou qu'on dénature la démocratie. A nous deux, Derek Lee, mon voisin de Scarborough—Rouge River, et moi-même, nous représentons entre 350 000 et 400 000 électeurs.

A un moment donné, il faut se poser la question suivante: nous pouvons tenir compte des communautés d'intérêts et de leur représentation régionale, mais est-ce que le vote de l'électeur continue de compter pour quelque chose, et sinon, en quoi le système est-il juste? C'est une frustration qu'on voit poindre, et la décision que prendra ce comité aura un impact à ce niveau.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Lincoln, you have sat in the National Assembly as the provincial representative for Nelligan and today, you represent Lachine—Lac-Saint-Louis in the House of Commons.

In the Quebec National Assembly, the maximum discrepancy between the population of a riding and the agreed upon quotient must not exceed 25%, which is the same threshold as at the federal level. Do you think that that percentage allows the various parties to be adequately represented, both in the Quebec National Assembly and in the Canadian House of Commons? Would you be in favour of setting that discrepancy threshold at another level?

**Mr. Lincoln:** I can't claim to have reflected at length on the matter of that percentage. I think that the redistribution that took place in Quebec in the 1980's, when the number of seats was capped and their boundaries readjusted, was quite equitable. I think the resulting electoral map reflects Quebec's communities quite accurately.

Naturally, redrawing the Canadian electoral map is a much broader problem because, for one thing, you are dealing with a much larger territory and, for another, some provinces have very small populations, others have very large ones, and there are many more things that must somehow be taken into account and balanced out in some way. Should you go further and make things more flexible? I don't know.

[Text]

Par exemple, dans ma circonscription qui compte quatre villes, je représente 100 000 personnes et je considère que je pourrais en représenter un plus grand nombre. C'est une circonscription homogène, les distances sont très courtes et c'est beaucoup plus facile pour moi. J'ai beaucoup de sympathie pour la personne qui vient d'une circonscription rurale, qui a, par exemple, à traverser 250 milles à la fois pour aller rencontrer ses électeurs, quelqu'un comme Elijah Harper, et d'autres qui représentent des communautés dispersées.

Donc, il faudrait faire une balance quelconque ou, à un moment donné, peut-être qu'il faudrait avoir un barème de base qui pourrait être de 25 p. 100, mais il faudrait également prévoir des exceptions. Je crois cependant qu'il est important d'avoir le consensus des partis comme des communautés de base.

• 1535

**M. Langlois:** Comme député de Nelligan à l'Assemblée nationale, vous représentiez environ 52 000 électeurs, selon les chiffres que j'ai consultés. Avez-vous senti une frustration comme député urbain représentant 52 000 électeurs par rapport au député des Îles-de-la-Madeleine qui en représentait 13 000 ou 14 000? Ou bien y avait-il coopération entre une circonscription urbaine et une communauté plus éloignée, isolée dans la mer et j'allais dire *land-locked*, mais c'est plutôt *sea-locked*?

**M. Lincoln:** Tout à fait, tout à fait! Vous savez, il y avait une sympathie presque pour les gens qui représentaient les Îles-de-la-Madeleine. Mon collègue, un de mes voisins, Daniel Johnson, qui représentait Vaudreuil—Soulages à l'époque—cela a été changé depuis—avait à transiger avec, je crois, 25 municipalités tandis que moi, j'ai dû transiger avec cinq ou six. La différence est immense si l'on considère le temps qu'il consacre à aller voir les maires, etc. Je crois que nous devons prendre cela en considération.

Donc, celui qui représente les Îles-de-la-Madeleine, avec seulement 13 000 de population, a beaucoup de travail à faire pour se déplacer car c'est tellement laborieux en hiver, et très coûteux. Je crois qu'il faut à tout prix prendre ce genre de choses en ligne de compte. Je pense qu'il est normal qu'un député, qui représente une région tout à fait urbaine, où les distances sont rapprochées, doive représenter plus de gens.

**M. Langlois:** Je vous remercie de votre témoignage, monsieur Lincoln.

**M. Lincoln:** Merci.

**M. Langlois:** Je voudrais dire, en terminant, que sur la question du territoire de l'île de Montréal, ce ne fut pas une question partisane. Les collègues du Bloc québécois en sont arrivés à la même constatation, à savoir qu'une division nord-sud n'a pas de sens, mais qu'une division est-ouest ou ouest-est est une division plus naturelle.

Est-ce que ce sont, comme le Dr McWhinney le mentionnait, les frontières qui ont amené la communauté d'intérêt ou la communauté d'intérêt qui a amené des frontières différentes? C'est la question de Colomb: l'oeuf avant la poule, ou la poule avant l'oeuf. On ne le saura jamais, mais c'est la réalité d'aujourd'hui et je pense que là-dessus je partage votre point de vue. Merci.

[Translation]

My riding, for instance, has four cities in it; I represent 100,000 people and I feel I could represent a greater number than that. The population of the riding is homogeneous, distances are very short and it is much easier for me than for some others. I have a lot of sympathy for the member from a rural riding who has to travel 250 miles at a time to meet his electors—someone like Elijah Harper, for instance—and others who represent communities where the population is very dispersed.

Thus, I think that things have to be balanced out somehow; perhaps you could have a basic figure of 25% as a guideline, while allowing for certain exceptions. In devising a system, however, I think it is important to arrive at a consensus among the parties, and among the communities concerned.

**M. Langlois:** As the provincial member for Nelligan in the National Assembly, you represented approximately 52,000 constituents, according to the figures I consulted. As the representative of an urban riding of 52,000 constituents, were you somewhat frustrated to note that others, such as the provincial member for Îles-de-la-Madeleine, represented only 13,000 or 14,000 constituents? Or was there cooperation between the urban riding and the more remote community, isolated by the sea—I was going to say *land-locked*, but "*sea-locked*" would be closer to the truth?

**M. Lincoln:** Yes, there was cooperation, indeed! You know, people almost felt a kind of sympathy for those who represented Îles-de-la-Madeleine. My colleague, one of my neighbours, Daniel Johnson, represented Vaudreuil-Soulages at the time—that has changed since—and he had to deal with 25 municipalities, I believe, whereas I only had to deal with five or six. The difference is enormous if one considers the amount of time he would have spent going to see mayors, etc. I believe that sort of thing has to be taken into consideration.

Thus, the member who represents Îles-de-la-Madeleine, with a population of only 13,000, cannot get around easily; it is very difficult in winter, and very costly. I think we must absolutely take that sort of thing into consideration. I think it is normal that a member who represents a completely urban riding where distances are short be made to represent a greater number of people.

**M. Langlois:** Thank you very much for your testimony, Mr. Lincoln.

**M. Lincoln:** Thank you.

**M. Langlois:** In conclusion, I would just like to point out that changes to the Island of Montreal ridings were not done on a partisan basis. Colleagues from the Bloc québécois came to the same conclusion, which was that a north-south division made no sense, while an east-west or west-east division was much more natural.

As Dr. McWhinney mentioned, did the boundaries create the community of interest, or did the community of interest bring about a change in the boundaries? It's like the age-old dilemma of the chicken and the egg. We will never know, but that is today's reality and I believe I share your point of view on that. Thank you.

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you very much.

Thank you also, sir. It was a pleasure to have you here, and I appreciate you taking the time to come to Ottawa today to do this.

**Mr. Lincoln:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Pickard is our next witness, another colleague in the House. Mr. Pickard, you distributed today a brief for which we thank you. I understand that you may make a short presentation before we ask questions. Welcome, and the floor is yours.

**Mr. Jerry Pickard, MP (Essex—Kent):** Thank you very much, Mr. Chairman.

I certainly appreciate the committee taking time to hear the concerns I have to bring forward.

I was looking at some statistics. I know that some of the issues may not fall within the mandate of this committee. It's very difficult when we look at some concerns, but you don't operate in a vacuum when you're trying to set up redistribution; you're looking at several other factors.

There are a couple of factors I thought I should bring forward in that statistical information sheet. Ontario has approximately 50 urban ridings, which is half of the Ontario representation. If we look at the urban-rural, the rural, and the rural-urban, we see the other 50% of the ridings.

But it's very interesting to note that currently in the Senate there are 24 senators from Ontario. Keep in mind that 50 ridings are urban. Thirteen of the senators have Metropolitan Toronto addresses, six are listed with Ottawa addresses, three are near Toronto, and the two remaining are Sudbury and Sault Ste. Marie.

Of the 24 senators, not one comes from a rural riding. I think it's sad that the second House of Parliament does not have rural representation.

• 1540

I can then extend this a little further and say if we look at the cabinet, there are 10 cabinet ministers from Ontario and again there is the same scenario. Every cabinet minister is from an urban riding.

When I think about that, it does say something about the urban-rural split we have in representation, and fair representation, for people in this province. I believe when we look at a redistribution process that is going on, we must make darn sure that in redistribution, the House of Commons at least is representative of the urban and the rural populations, both; because it is not happening in the cabinet, it is not happening in the Senate, and it certainly fares no better with the parliamentary secretaries and the secretaries of state.

Several weeks past I submitted a document, which all of you received. I just wish to highlight some of those points. I have also made an executive summary for you on that document. Before going through it, I thank you all for allowing me to come before the committee.

## [Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup.

Permettez-moi de vous remercier aussi, monsieur. Ce fut un réel plaisir que de vous avoir ici, et nous vous savons gré du temps que vous avez pris pour venir à Ottawa aujourd'hui et de votre participation à notre audience.

**M. Lincoln:** Merci.

**Le président:** Notre témoin suivant est M. Pickard, qui est un autre collègue député. Monsieur Pickard, vous nous avez aujourd'hui distribué un mémoire, et nous vous en remercions. Je crois savoir que vous allez nous faire un bref exposé avant que nous passions aux questions. Je vous souhaite la bienvenue; la parole est à vous.

**M. Jerry Pickard, (député, Essex—Kent):** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'apprécie certainement le fait que le comité prenne le temps d'écouter mon point de vue et mes préoccupations.

J'ai examiné quelques statistiques. Je sais que certaines de ces questions ne relèvent peut-être pas du mandat de ce comité. Il est très difficile de tenir compte de certaines préoccupations, mais quand vous essayez de revoir les limites des circonscriptions électorales, vous ne travaillez pas dans le vide; un certain nombre d'autres facteurs sont importants aussi.

J'ai pensé qu'il serait utile de vous soumettre quelques éléments d'information que vous trouverez sur la feuille de renseignements statistiques. L'Ontario compte environ 50 circonscriptions urbaines, ce qui représente environ la moitié de ses sièges au total. Les circonscriptions restantes constituent l'autre 50 p. 100, c'est-à-dire les circonscriptions urbaines et rurales, rurales, et rurales et urbaines.

Il est intéressant de noter, toutefois, qu'il y a à l'heure actuelle 24 sénateurs de l'Ontario qui siègent au Sénat. Souvenez-vous que 50 de nos circonscriptions sont urbaines. Treize des sénateurs ont des adresses dans la région métropolitaine de Toronto, six donnent des adresses à Ottawa, trois sont près de Toronto et les deux qui restent ont des adresses à Sudbury et à Sault-Sainte-Marie respectivement.

Pas un seul de ces 24 sénateurs ne vient d'une circonscription rurale. Je trouve malheureux qu'il n'y ait pas de représentation rurale dans la deuxième Chambre du Parlement.

On peut aller plus loin et dire que le Cabinet compte dix ministres de l'Ontario. C'est encore la même chose. Tous les ministres viennent de circonscriptions urbaines.

Si l'on y pense, cela montre bien l'écart de la représentation entre les zones urbaines et les zones rurales et le fait que les habitants de cette province ne sont pas représentés de façon équitable. Dans notre étude du processus de redécoupage nous devons nous assurer de façon absolue que la Chambre des communes, du moins, représente à la fois les populations urbaines et les populations rurales; ce n'est pas le cas au Cabinet, ni au Sénat, et cela ne va guère mieux du côté des secrétaires parlementaires et des secrétaires d'État.

Il y a plusieurs semaines, j'ai présenté un document dont vous avez tous reçu copie. Permettez-moi d'en souligner les points saillants. J'ai également préparé à votre intention un résumé du document. Mais avant toute chose, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant le comité.

## [Text]

As we look at population shifts, population shifts necessitate that a mechanism must be in place to allow for flexibility in definition of federal electoral districts. At the same time we must exercise caution so as not to infringe on the interests or commonalities that require effective representation.

In its most simplistic form, the use of a mathematical equation to determine appropriate boundaries would seem to satisfy the equity theory of one person, one vote. However, I'm sure you will agree few regions of Canada would lend themselves well to the application of such a formula. The Senate floor rule and the grandfather clause constitutionally protect areas of this country with low or declining populations. The only provinces that continue to be distributed by a strict egalitarian principle are Ontario, Alberta, and British Columbia; which really means as we look at the whole process of straight numbers, capping and those processes, the people who suffer a burden when it comes down to capping are those in Ontario, British Columbia, and Alberta.

Certainly it becomes a very political football when we stop and think about the piece of legislation that just passed. Because Ontario was conciliatory, there was not a change that was given to Ontario in the legislation that was just passed. However, British Columbia was very concerned about its population representation. As a result, an additional seat was offered to British Columbia.

**Mr. McWhinney:** Some changes were made for Ontario.

**Mr. Pickard:** But they were not in the legislation that finally went through, or was proposed. The legislation that went through gave only British Columbia that extra representation, not Ontario.

The second school of thought on this topic emphasizes the goal of effective representation in any redistribution. Constituents must ensure they will be adequately represented. Most people are most concerned about how they're represented and whether their concerns are represented well. They're not really concerned about whether they have parity in the number of people who are voting in that constituency. It is clear that equality of the vote should be properly tempered with criteria that represent communities of interest, geographical concerns, and regional concerns.

As for capping, as I mentioned a little while ago, constitutional guarantees enable most provinces to retain a disproportionate number of seats in the House of Commons. Although the scope of this report is beyond the standing committee's mandate, constitutional amendments to remove or reduce these provisions would be necessary to make capping effective. I again purport that capping cannot be brought in by this committee unless you make some constitutional adjustments that would allow fairness to Ontario, in particular to rural Ontario.

The commissions should be instructed. I'm saying that there's a process that should be put in place here. It's very important that a process should be put in place for the commissions to work on.

## [Translation]

Compte tenu de ce que les populations se déplacent, nous devons nous doter d'un mécanisme qui nous confère la souplesse voulue pour modifier les circonscriptions au besoin. Mais nous devons aussi nous garder de porter atteinte aux intérêts et aux autres caractéristiques communes, qui doivent être effectivement représentés.

La forme la plus simpliste, qui consiste à délimiter les circonscriptions au moyen d'une équation mathématique, semble respecter le principe égalitaire qui donne un vote à chaque électeur, mais le comité conviendra certainement que peu de régions du pays se prêtent à l'application de cette formule. La règle de la représentation minimum au Sénat et la clause des droits acquis assurent, dans la Constitution, la protection des régions du pays où la population est faible ou en régression. Les seules provinces où les limites des circonscriptions sont encore établies selon le principe de la stricte égalité sont l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta; cela signifie, si on s'en tient au niveau des chiffres, que seuls les habitants de ces provinces seraient touchés par des mesures de type «plafonnement».

La question prend une dimension politique importante si l'on pense à la mesure législative qui vient d'être adoptée. Dans cette mesure, aucun changement n'a été apporté à l'égard de l'Ontario, parce que le gouvernement de cette province s'est montré conciliant. Cependant, la Colombie-Britannique ayant exprimé une vive inquiétude à l'égard de sa représentation, un siège supplémentaire lui a été offert.

**M. McWhinney:** Certains changements ont été apportés à l'égard de l'Ontario.

**M. Pickard:** Oui, mais ils n'ont pas été intégrés à la mesure législative qui a été proposée ou adoptée. La mesure adoptée n'accordait de sièges supplémentaires qu'à la Colombie-Britannique, pas à l'Ontario.

L'autre école de pensée vise avant tout la représentation effective, qui doit être le but de toute révision. Les électeurs doivent veiller à être bien représentés. La plupart des gens se préoccupent de la façon dont ils sont représentés et de l'efficacité avec laquelle sont représentés leurs intérêts. C'est de cela, et non de la parité électorale entre les circonscriptions, que les électeurs se soucient. Nous devons également pondérer l'égalité des électeurs dans la mesure voulue en appliquant des critères qui tiennent compte des communautés d'intérêts ou des préoccupations géographiques de chaque région.

Pour ce qui est du plafonnement, comme je l'ai dit tout à l'heure, des garanties constitutionnelles permettent à la plupart des provinces de conserver un nombre disproportionné de sièges à la Chambre des communes. Pour qu'un plafonnement réel soit possible, il faudrait apporter à la Constitution des modifications visant à supprimer ces garanties ou à en réduire l'effet, mais cela dépasse la portée du présent rapport et le mandat du comité permanent. Je maintiens que le comité ne peut recommander le plafonnement à moins que ne soient apportées à la Constitution des modifications garantissant une représentation équitable en Ontario, surtout dans les régions rurales.

• 1545

Les commissions devraient recevoir des instructions. J'entends par cela qu'il faudrait mettre en place un processus qui puisse servir de base au travail des commissions.

## [Texte]

The starting point for commissions should be that the redistribution process could start with the work of previous commissions to respect what they have put in in studies in the past, to respect the community of interest and geographical concerns. This should respect and enhance all of the work done in the past, as well as add by the committees in place.

The commissions should expand the hearing process from the way it was done in the past to be a process that would consult with people ahead of time. The commissions should make it a proactive process whereby people would be invited in to hear or give testimony in order to help people understand what the concerns are in order to help the committee to understand the local concerns for the commission.

At that point each of the commissioners would have some idea, at least, of local concerns, concerns in each riding, and problems that are generated in each riding. At that point they could formulate their ideas about redistribution and go back to the drawing-board, make up recommendations, and then advertise a second process going forward in public consultation. In this case they would bring forward the recommendations they were making on redistribution and allow the public to react to them to see that the concerns of the prior meetings were met and dealt with in a proper way.

So I'm suggesting that there are two processes. One is a process to get information from the public, then design the redistribution process, and then take it back to the public to get approvals of or support for the suggestions made. This kind of consultative process is most important in order to keep the public involved in what is happening.

When we look at areas of growth or decline, the commission should have a clear mandate to contain boundary redistribution within areas of explosive growth. They should not rely on redistribution of less-populated rural areas to achieve a provincial quotient, however.

In Ontario they had a quotient of approximately 98,000 for each riding. They moved through the city of Windsor and divided about 105,000 in one and 104,000 in another. As they moved through the rural areas, they took whatever came close to 98,000: "That's a riding". They moved on: "Ninety-eight thousand—that's another riding", and so on. In fact, what happened was they used numerical equivalents for setting up ridings but took no account of the community of interest, the geographical connections, the fact that different representation requires different knowledge about what's happening in that riding.

People require a certain expertise in representing a group of people. For instance, in my riding I have 21 different municipalities and five school boards. Those school boards and municipalities don't have the funds that Metro Toronto would have in order to do research, do lobby work, and hire experts to make or present cases for them. My 21 small municipalities very much depend upon my office and my connections with the departments in order to help them to achieve their goals. So in many cases the rural ridings are much more dependent upon the MP than an urban area.

## [Traduction]

Pour commencer, les commissions devraient fonder leur processus de révision sur le travail accompli par les commissions précédentes, lesquelles se sont efforcées de tenir compte des communautés d'intérêts et des particularités géographiques. Les nouvelles commissions devraient respecter ces efforts et en améliorer le résultat, en plus de contribuer à leur perfectionnement par l'entremise des comités qui existent déjà.

Les commissions, comparativement à ce qui s'est fait par le passé, devraient améliorer le processus de consultation en consultant la population à l'avance. Elles devraient faire de la consultation un élément proactif en invitant la population à venir témoigner ou à entendre les témoignages de façon à mieux comprendre les enjeux et à aider le comité à comprendre les intérêts locaux dont doit tenir compte la commission.

Par la suite, les commissaires auraient une bonne idée, du moins, des intérêts locaux, des préoccupations qui existent dans chaque circonscription et des problèmes qui se présentent dans chacune d'entre elles. À cette étape, les commissaires pourraient formuler leurs idées sur la révision, rédiger des recommandations, puis annoncer une deuxième phase de consultation publique. C'est au cours de cette phase qu'ils présenteraient au public leurs recommandations sur le redécoupage des circonscriptions. Le public aurait ainsi l'occasion d'y répondre et de s'assurer que les enjeux et préoccupations expliqués durant la première phase sont bel et bien pris en compte.

Je propose donc un processus en deux phases. D'abord, on informe le public, puis on met au point le processus de redécoupage, et enfin on présente au public les propositions pour obtenir appui et approbation. Il est important de mettre en place un tel processus de consultation de façon à obtenir la participation du public.

Pour ce qui est du redécoupage dans les régions où la population augmente ou diminue rapidement, la commission devrait être expressément autorisée à limiter la répartition de l'électorat aux régions à forte croissance démographique plutôt que de compter sur la répartition dans des régions rurales, moins peuplées, pour atteindre le quotient provincial.

En Ontario, le quotient est d'environ 98 000 électeurs par circonscription. On a divisé la ville de Windsor en deux circonscriptions, l'une de 105 000 électeurs, l'autre de 104 000. Dans les régions rurales, on a essayé de s'en tenir à peu près à 98 000 électeurs. Arrivé à ce nombre, on décidait de créer une circonscription. En fait, on s'est servi d'équivalents numériques pour créer des circonscriptions sans égard aux communautés d'intérêts, aux liens géographiques ou au fait que chaque circonscription exige de son représentant des connaissances différentes.

Pour représenter un groupe de gens, il faut des compétences particulières. Par exemple, ma circonscription compte 21 municipalités différentes et cinq conseils scolaires. Ces conseils scolaires et municipalités n'ont pas le même budget que la région métropolitaine de Toronto pour faire faire des recherches, engager des lobbyistes ou retenir les services d'experts pour préparer ou défendre leurs dossiers. Mes 21 petites municipalités doivent grandement compter sur mon bureau et sur mes relations avec les ministères pour atteindre leurs objectifs. Souvent, les circonscriptions rurales dépendent davantage de leur député que les circonscriptions urbaines.

[Text]

[Translation]

• 1550

At the same time, there are areas like Toronto, where, as I previously mentioned, there are many members of the cabinet. As a matter of fact, you have several members of the cabinet and people who have been there quite a long time, and if the Toronto city council were lobbying, many of the members of the Toronto area would not hear from the city administration or the mayor or city council in order to achieve certain goals. If they did, they have rather a large lobby area. Twenty-four members from Toronto can bring a very strong voice to Parliament. That doesn't necessarily happen when I'm talking about Leamington, a community of 14,000 in my riding.

So there is a difference between the role of a member of Parliament in a rural area, a very extreme difference, and the role of a member of Parliament in a large urban area.

Presently, there are various constitutional provisions that provide protection for a number of House of Commons seats in all but three provinces. Here, however, there is a growing concern that the representation in rural Ontario continues to be eroded. For example, in Ontario there is a tendency to eliminate rural ridings in favour of creating urban ridings where there has been greater population growth, but in those provinces where the number of constituencies is guaranteed, there is no loss of representation in the rural areas. It would therefore be prudent for the electoral boundaries committee to consider the circumstances that confront rural Ontario and to take measures in the redistribution process that would mitigate the negative impact that will result from this trend.

In order to adequately address the concerns of rural Ontario, the commissions must be encouraged to look beyond the mathematical equation that simply divides the province into numerical values. Rather, the commissions must take into account the various influences such as history, past practice, court rulings, and, most importantly, communities of interest. The vastness and diversity of our country's attributes must be respected. We must now ensure that the interests of rural Ontario and its fair representation continue to be an integral part of the parliamentary process.

In my initial paper I referred to court rulings that had been given on this very point. The Electoral Boundaries Readjustment Act provides the opportunity for commissions to deviate by 25% above and below the population quotient. The act was amended in 1986 and puts greater emphasis on community of interest objectives. According to the decisions, judicial interpretations of similar legislation have upheld the importance of these matters in redistribution. Judge McLachlin stated:

(S)uch relative parity as may be possible of achievement may prove undesirable because it has the effect of detracting from the primary goal of effective representation. Factors like geography, community history, community interests, and minority representation may need to be taken into account to ensure...legislative assemblies effectively represent the...social mosaic.

Parallèlement, il y a d'autres régions comme Toronto, d'où viennent, comme je l'ai dit, un grand nombre de membres du Cabinet. En fait, on trouve dans cette région plusieurs ministres et des gens qui sont en place depuis très longtemps; si le conseil de ville de Toronto décidait de faire du lobbying pour obtenir quelque chose, un grand nombre des députés de la région n'en entendraient même pas parler. S'ils étaient consultés, ils pourraient avoir beaucoup d'influence. Les 24 députés de Toronto pourraient exercer de fortes pressions sur le Parlement. Il en irait autrement de Leamington, une localité de 14 000 âmes de ma circonscription.

On constate donc qu'il y a une énorme différence entre les fonctions du député d'une circonscription rurale et celles du député d'une grande zone urbaine.

À l'heure actuelle, diverses dispositions de la Constitution garantissent à toutes les provinces sauf trois un nombre stable de sièges à la Chambre des communes. On constate cependant avec inquiétude que l'Ontario rural continue de perdre des voix au Parlement. En effet, dans cette province, on tend à supprimer des circonscriptions dans les régions rurales pour en créer d'autres dans les régions urbaines, où la croissance démographique a été plus forte, alors que dans les provinces où le nombre de circonscriptions est garanti, les régions rurales ne perdent pas de représentants. Il serait donc prudent de la part des commissions de délimitation des circonscriptions fédérales d'examiner la situation qui prévaut dans les régions rurales de l'Ontario et de faire le nécessaire, dans le cadre du redécoupage, pour atténuer les éventuelles répercussions de cette tendance.

Afin de répondre efficacement aux préoccupations de l'Ontario rural, il y a lieu d'inciter les commissions à aller plus loin que la seule équation mathématique consistant à diviser la province en valeurs numériques. Elles devraient plutôt tenir compte de l'influence de divers facteurs, comme l'histoire, les précédents, la jurisprudence et, surtout, les communautés d'intérêts qui existent dans les circonscriptions actuelles. L'étendue et la diversité de notre pays sont des caractéristiques dont il faut tenir compte. Nous devons dès maintenant veiller à ce que les intérêts de l'Ontario rural et leur juste représentation au Parlement continuent de faire partie intégrante de notre système parlementaire.

J'ai parlé dans mon premier document de décisions de tribunaux portant sur ce point. La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales permet aux commissions de déroger de 25 p. 100, en plus ou en moins, au quotient de population provincial. Modifiée en 1986, elle accorde une plus grande importance à la communauté d'intérêts. Les tribunaux, dans leur interprétation de lois semblables, ont confirmé l'importance de ces critères dans la répartition de l'électorat. Le juge McLachlin a affirmé:

La parité relative qu'il est possible d'atteindre ne peut pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective. Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale.

## [Texte]

As well:

(I)t is more difficult to represent rural ridings than urban. The material before us suggests that not only are rural ridings harder to serve because of difficulty in transport and communications, but the rural voters make greater demands on their elected representatives, whether because of absence of alternative sources to be found in urban centres or for other reasons. Thus, the goal of effective representation may justify somewhat lower voter populations in rural areas.

## [Traduction]

En outre:

Il est plus difficile de représenter des populations rurales que des populations urbaines. Les documents qui nous ont été présentés indiquent que non seulement les circonscriptions rurales sont plus difficiles à desservir en raison de divers problèmes de transport et de communication, mais aussi que les électeurs ruraux font plus appel à leurs représentants élus soit à cause de l'absence des ressources plus diversifiées dont disposent les centres urbains, soit pour d'autres raisons. Ainsi, l'objectif de la représentation effective peut justifier l'existence de populations électorales légèrement inférieures dans les régions rurales.

• 1555

In both of those I think Justice McLachlin is suggesting you can't work just by numerical equations.

We know as well the major growth areas in Ontario are around the large urban centres. Around the large urban centres...we see Toronto, and I think Mr. McTeague and Mr. Lee both suggested they represent very large proportions of people. That's very true. Where we see those hot spots of growth and that tremendous amount of growth, we should be dealing with those ridings and those immediate areas, not doing a massive redistribution across the complete province or across the complete country to justify a redistribution process.

If we look at Ontario, certainly approximately 17% of the ridings are above the norm of 20% variance from the population coefficient, or quotient. Those areas should be dealt with specifically. We shouldn't start at square one and redivide all of Ontario because 17% or 15% or 10% population variation has occurred over a 10-year period.

So I would put it to you that we should do a process, and that process must take into consideration the various needs of each area. It must also take into consideration the recommendations of the past. Thirdly, it must take into consideration the changes required to suit the needs of the people in the present.

It's not a simple process. It's a process you have to consult with people on. But at the same time, you can't do it just by numbers. It's very deadly to Ontario, and in particular it's very deadly to rural Canada in general. The end result will obviously be a loss of all rural ridings in favour of urban within a period of time.

Dans les deux cas, je pense que le juge McLachlin dit qu'on ne peut pas travailler qu'avec des équations numériques.

Nous savons aussi que les zones principales de croissance démographique en Ontario se situent autour des grandes agglomérations urbaines. C'est le cas de Toronto, par exemple, et je pense que M. McTeague et M. Lee ont tous deux dit qu'ils représentent beaucoup de gens, toutes proportions gardées. C'est très vrai. Nous devrions nous occuper des circonscriptions où nous constatons ces grosses poussées démographiques et régler leur problème local, sans faire un redécoupage massif dans toute la province, ou dans tout le pays, pour justifier un processus de remaniement de la carte électorale.

Si vous prenez l'Ontario, environ 17 p. 100 des circonscriptions, certainement, dépassent la norme de l'écart de 20 p. 100 par rapport au quotient de population. Il faudrait revoir les limites de ces circonscriptions, un point, c'est tout. Nous n'avons pas à tout reprendre depuis le début et à retracer toute la carte électorale de l'Ontario parce que la population de certaines régions a varié de 10, 15 ou 17 p. 100 sur une période de 10 ans.

Nous devrions donc mettre au point un processus qui tienne compte des divers besoins de chaque région. Nous devons aussi tenir compte des recommandations qui ont été faites par le passé. Troisièmement, ce processus doit permettre d'apporter les changements qui sont nécessaires si nous voulons répondre aux besoins actuels de l'électorat.

Le processus ne sera pas simple. Il faudra consulter la population. Mais, par la même occasion, on ne peut pas non plus y arriver en n'utilisant que des chiffres. Si on se cantonne à cela, ce sera néfaste pour l'Ontario et pour les régions rurales du Canada en général. Il ne fait aucun doute qu'ultimement, le fait de ne tenir compte que des chiffres mènera assez rapidement à la disparition de toutes les circonscriptions rurales au profit des circonscriptions urbaines.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Pickard.

**Monsieur Langlois:** s'il vous plaît, vous avez des questions?

**M. Langlois:** Oui, monsieur le président. Merci, monsieur Pickard, pour votre présentation. Étant député d'une circonscription rurale, je partage plusieurs des points de vue que vous avez émis.

J'aimerais que vous me précisiez, par exemple, pour Scarborough—Rouge River et la circonscription d'Ontario, où la population se chiffre à environ 200 000, si on devrait diviser ces circonscriptions en deux plutôt que de doubler le nombre de

**Le président:** Nous vous remercions, monsieur Pickard.

**Mr. Langlois:** if you please; do you have any questions?

**Mr. Langlois:** Yes, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Pickard, for your presentation. I share several of the points of view you expressed, as a member from a rural riding.

Do you think that the ridings of Scarborough—Rouge River and Ontario, with a population of about 200,000 constituents, should be divided into two, rather than doubling the number of representatives. How could that be done without affecting the

[Text]

représentants. De quelle façon cela pourrait-il être fait, sans affecter la représentation de l'Ontario rurale puisqu'il y a toujours un effet domino qui se crée? C'est là que j'ai un petit plus de difficulté à suivre.

**Mr. Pickard:** With the constitutional problems right now—and I mentioned those constitutional problems—it limits this committee's ability to deal with that across the country on a wholesale basis. That's one of the problems we face. However, if we stop and think about the idea of community of interest and we look at the Greater Metropolitan Toronto area, which now has 24 members of Parliament, I believe a redistribution within that very heavily populated area...the community of interest in Metropolitan Toronto is similar throughout that area. Therefore you may end up with a larger coefficient or quotient in the Toronto area than you have in northern Ontario or in another region.

It may well be you will have to look at two quotient levels, one for very large urban areas and one for rural areas. It's my opinion that...all the members from Metropolitan Toronto, let's say, have one city council to deal with. They have several colleagues who can help with those dealings. There is expertise that can be given to them. I don't believe it's just a matter of numbers there. I believe the responsibility is quite a bit less than for a person dealing with a rural area, because the person dealing with the rural area has 21 municipalities, 21 mayors, 5 school boards; those types of things.

• 1600

So looking at a community of interest does not move away from looking at Toronto as a community of interest. If there are four or five separate areas of Toronto that would designate different communities of interest, those can be made up with the 24 members of Parliament who are there.

**M. Langlois:** Dois-je comprendre d'après votre présentation que vous nous dites qu'on devrait parfaire le *reverse Robin Hood*, c'est-à-dire avoir des circonstances exceptionnelles qui donneraient des circonscriptions très grandes dans le Toronto métropolitain afin de permettre à l'Ontario rural d'avoir des circonscriptions dans la limite du 25 p. 100 de déviation?

**Mr. Pickard:** If you look at the statistical numbers that came forward—and I tried to point out the urban-rural mixture and so on—I see 50 urban members of Parliament from Ontario presently. I think they're certainly represented by the population averages that are there. It's my opinion that it would be easier for a member of Parliament from Toronto to, say, represent 125,000 people than it would be for a person in rural Ontario to represent 80,000, just because of all the differences you have and the lack of expertise in a lot of our smaller communities that larger communities have.

[Translation]

representation of rural Ontario, since there is always a domino effect? That's where I don't quite follow you.

**M. Pickard:** Les difficultés constitutionnelles—auxquelles j'ai d'ailleurs fait allusion—limitent ce que peut faire le comité à l'échelle nationale. C'est l'un des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Toutefois, si nous avons à l'esprit le concept de communauté d'intérêts et si nous regardons, par exemple, la région métropolitaine de Toronto, qui est maintenant représentée par 24 députés, je pense qu'il y aurait lieu d'envisager un redécoupage dans cette région, où la population est très, très dense... Il y a effectivement une communauté d'intérêts qui unit les habitants de la région métropolitaine de Toronto. Ainsi, peut-être aurez-vous pour la région de Toronto un quotient plus élevé que pour le Nord de l'Ontario, par exemple, ou une autre région.

Peut-être faudra-t-il deux quotients, éventuellement, un pour les grandes agglomérations urbaines et un autre pour les régions rurales. Selon moi... Tous les députés de la région métropolitaine de Toronto, disons, ne traitent qu'avec un conseil municipal. Ils sont plusieurs collègues à pouvoir s'entraider. Ils peuvent profiter de l'expertise de certains, par exemple. Je pense qu'il ne s'agit pas seulement de chiffres; il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Je pense qu'ils se partagent les responsabilités, et que leurs responsabilités sont donc beaucoup moins grandes que celles d'un député d'une zone rurale, parce que le représentant de la région rurale doit traiter avec 21 municipalités, 21 maires, cinq conseils scolaires, et ainsi de suite.

•

Ainsi, le fait de tenir compte du critère de la communauté d'intérêts ne nous empêche aucunement de considérer que les électeurs de la région métropolitaine de Toronto représentent une telle communauté d'intérêts. S'il y a quatre ou cinq régions de la ville de Toronto qui constituerait des communautés d'intérêt différentes, certains des 24 députés qui représentent cette région pourront certainement en tenir compte.

**M. Langlois:** Do I understand from your presentation that you want us to act as reverse Robin Hoods? I mean by that, do you want us to provide for exceptional circumstances and have very large ridings in Metropolitan Toronto in order to allow rural Ontario to have ridings that respect the 25% deviation?

**M. Pickard:** Si vous regardez les statistiques que je vous ai soumises—j'ai essayé de vous fournir certaines explications quant à la répartition des circonscriptions qui se divisent en circonscriptions urbaines, urbaines-rurales, et ainsi de suite—you verrez qu'il y a, je pense, 50 députés fédéraux de l'Ontario qui viennent de circonscriptions urbaines à l'heure actuelle. Selon les moyennes de population, je pense que ces circonscriptions jouissent certainement d'une représentation suffisante. Je suis d'avis qu'il est plus facile, pour un député, de représenter 125 000 personnes à Toronto que d'en représenter 80 000 dans une circonscription rurale de l'Ontario, simplement à cause de toutes les différences que cela présente, et de l'absence d'expertise dans les petites collectivités, ce qui n'est pas le cas dans les grandes.

## [Texte]

If we look at major cities, they don't have the same demands as we're seeing in the municipalities that rural members represent. If each municipality phoned my office once a month, I would have one telephone call from every municipality every working day. That's not the same as a member from Toronto would have.

So with regard to the demands in connection with municipal governments and with all kinds of groups in each municipality, I think there are greater demands on a rural member of Parliament and I think those demands should be looked at. They were looked at by the Supreme Court of Canada, and they should be looked at by this committee.

**M. Langlois:** J'ai de la difficulté avec les chiffres. On doit en tenir compte même si on accepte une très grande déviation. À la limite, au Parlement du Danemark, il pourrait y avoir un député de la région de Copenhague et le reste des députés viendrait du Groenland, si on voulait pousser le raisonnement à la limite. J'ai beaucoup de difficulté à suivre sur la représentation du Toronto métropolitain. À un moment donné, la représentation par la population doit être la plus équitable possible, la plus effective possible, avec une déviation, j'en conviens de 25 p. 100, peut-être même davantage dans certains cas. Cependant, là on en arrive à être en conflit avec une disposition constitutionnelle et traditionnelle très claire où on doit avoir une représentation, non pas égalitaire, mais la plus équitable et efficace possible pour les citoyens. C'est là que j'ai des difficultés à suivre votre raisonnement.

**Mr. Pickard:** But, in fact, that's not the historical case in Canada. As I mentioned earlier, 7 of 10 provinces have protections on numbers of members of Parliament. That only leaves three provinces that don't have those special protections: Ontario, British Columbia, and Alberta.

So if we look at the historical idea that we have put in special rules to protect smaller numbers and to protect declining populations, then you can say that the only way to resolve the problem you're bringing forward right now is to totally change the Constitution so that everybody is a fair player.

What is happening in Ontario is really key to what the problem is. All the types of programs that were put in place to protect agricultural lands have virtually stopped growth in rural Ontario. The growth, therefore, is occurring at the fringe or in the large urban centres. As a result, the urban voice is getting stronger and stronger and stronger and being protected more and more. In fact, what's happening is that those rules that were put in place to protect our agricultural areas, our rural areas, are cutting their voices in the House of Commons. And there's no debate to that. It is happening. If we do it by sheer numbers, we're going to further and further this discrimination against rural Ontario because they're going to diminish more and more.

## [Traduction]

Les grandes villes ne font pas les mêmes exigences que les municipalités que représentent les députés ruraux. Si chaque municipalité me téléphonait une fois par mois, je recevrai quotidiennement un appel d'une municipalité; un appel pour chaque jour ouvrable. Ce n'est pas la même chose pour les députés de Toronto.

Donc, en ce qui a trait aux revendications des gouvernements municipaux et de toutes sortes de groupes divers dans chaque municipalité, je pense que le député rural a une charge de travail beaucoup plus lourde, et qu'il faudrait examiner les choses sous cet angle. La Cour suprême du Canada s'est penchée sur la question, et votre comité devrait en faire autant.

**M. Langlois:** I have a problem with the figures; even if we accept a very broad deviation, we must take figures into account. In the Danish parliament, for instance, you could have one member from Copenhagen and all of the other members would be from Greenland, if you push that reasoning to its logical conclusion. I have a lot of trouble following the argument about representation in Metropolitan Toronto. Representation by population must be as fair and effective as possible, even with the maximum allowable 25% deviation or perhaps more in some cases. We may come up against a constitutional provision, a very clear traditional provision, according to which representation must not necessarily be equal, but as equitable and effective as possible in the interest of citizens. That is what makes it difficult for me to follow your reasoning.

**Mr. Pickard:** Mais, en fait, vous constatez que historiquement cela n'a pas toujours été le cas au Canada. Comme je l'ai mentionné auparavant, sept des dix provinces jouissent d'une protection quant au nombre de députés qui les représentent au Parlement. Il ne reste donc que trois provinces qui ne sont pas protégées par des mesures spéciales de ce genre: l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Ainsi, si vous regardez les antécédents historiques et les règles spéciales que nous avons mises en place pour protéger les plus petites populations et les régions où les populations sont à la baisse, on peut dire que la seule façon de régler le problème que vous venez de soulever serait de modifier directement la Constitution pour que tout le monde soit sur un pied d'égalité.

Regardez ce qui se passe en Ontario et vous aurez la clé du problème. Tous les programmes qui ont été mis en place pour protéger les territoires agricoles ont pratiquement mis fin à la croissance dans les régions rurales de l'Ontario. Par conséquent, la croissance se produit dans les grands centres urbains ou à leurs abords. La représentation urbaine devient donc de plus en plus puissante et de mieux en mieux protégée. En fait, la représentation rurale à la Chambre des communes est entravée par ces mêmes règles qui avaient été créées pour protéger les régions agricoles, c'est-à-dire les régions rurales. C'est un fait, et personne n'en doute. Si la répartition est effectuée purement en fonction du nombre, la discrimination à l'égard de l'Ontario rural s'accroîtra à mesure que diminuera le nombre de ces circonscriptions.

**Mr. Langlois:** At this point I will yield to Mr. Hermanson, whose point of view may be at variance with yours.

**M. Langlois:** Je vais maintenant céder la parole à M. Hermanson, qui n'est peut-être pas du même avis que vous.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Hermanson is third on my list.

Mr. McWhinney.

**Mr. McWhinney:** Mr. Pickard, first of all, I'd like to compliment you on a very clear and very forthright presentation. It's good to have a presentation by a rural member of Parliament. Thank you for coming.

May I make one correction I'll enter into the record. Bill C-18, as assented to on June 15, 1994, makes no mention at all of any special extra number of seats for any province, whether B.C. or Ontario. It will be the consequence of the process set in motion by Bill C-18 that British Columbia will have two extra seats and Ontario will have four extra seats at the end of the process. We would have had five and eleven extra seats except for the 1985 federal election law, which in my view is probably unconstitutional. But there is no mention of a special number of extra seats for any province.

So having read that into the record, may I come back to the very important points you've made to us. You've said effectively a de facto capping of the representation occurs in respect to the three fastest-growing provinces in the country, Ontario, B.C., and Alberta. You also made the very challenging statement, which I think is valuable to be made in such categorical terms, that effectively the constitutional equality principle concerning electoral representation applies only to these three provinces. This is a very challenging point.

You do mention the disabling of rural areas. I'll put a proposition to you and ask for your response to it.

According to the constitutional equality principle, I think basing yourself on some recommendations or comments by witnesses before this committee, you are asserting there is no way of correcting an under-representation or failing representation of rural areas within these large provinces. There's no way of constitutionally correcting that.

I must say I've been surprised at the generalizations some witnesses have made about the jurisprudence in Canada on electoral questions. There is not enough jurisprudence, there are not enough case decisions, to form what is called *jurisprudence constante*. There are no sets of precedents. We have only one major decision and a handful of smaller ones.

But let's get back to this constitutional equality principle. I put it to you that properly presented to the Supreme Court of Canada—and this depends not merely on the judges, it also applies to counsel, above all, in preparing cases—there is nothing to prevent the Supreme Court of Canada, in a properly presented case, from ruling that the constitutional equality principle is not violated by allowing a lesser number of voters in rural areas as opposed to urban areas. In fact, the supreme

[Translation]

**Le président:** M. Hermanson est en troisième place sur ma liste.

Monsieur McWhinney.

**M. McWhinney:** Tout d'abord, monsieur Pickard, permettez-moi de vous féliciter de votre exposé très clair et très direct. Nous sommes heureux d'entendre le témoignage d'un député d'une circonscription rurale. Merci beaucoup.

Permettez-moi de faire publiquement une correction. Dans le projet de loi C-18, qui a reçu la sanction royale le 15 juin 1994, on ne fait nulle part mention de sièges supplémentaires pour quelque province que ce soit, que ce soit la Colombie-Britannique ou l'Ontario. Par suite du processus engagé grâce au projet de loi C-18, la Colombie-Britannique recevra deux sièges supplémentaires et l'Ontario, quatre. N'eut été la loi électorale fédérale de 1985, le nombre de ces sièges supplémentaires aurait été de 5 et de 11, respectivement. D'ailleurs, à mon avis, cette loi est sans doute inconstitutionnelle. Néanmoins, le projet de loi ne fait mention d'aucun nombre particulier de sièges supplémentaires pour quelque province que ce soit.

Cela dit, j'aimerais revenir à un élément très important dont vous nous avez parlé. D'après vous, il existe un plafonnement de fait de la représentation dans les trois provinces du pays qui connaissent la croissance démographique la plus rapide, c'est-à-dire l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Vous affirmez en outre, de façon catégorique mais justifiée à mon avis, que, dans les faits, le principe d'égalité contenu dans la Constitution à l'égard de la représentation électorale ne s'applique qu'à ces trois provinces. C'est une idée pour le moins intéressante.

Vous parlez également de la régression de la représentation dans les régions rurales. Permettez-moi de vous faire une proposition et de vous demander ce que vous en pensez.

À partir du principe d'égalité contenu dans la Constitution et, je crois également, à partir d'observations ou de recommandations présentées par des témoins à notre comité, vous déclarez qu'il est impossible de remédier au problème de la sous-représentation ou de la diminution de la représentation dans les zones rurales dans ces grandes provinces. Il est impossible d'y remédier sans violer la Constitution.

Je dois avouer que j'ai été étonné des généralisations exprimées par certains témoins sur la jurisprudence canadienne en matière d'élections. Il n'existe pas suffisamment de jurisprudence, de décisions, pour établir ce qu'on appelle une jurisprudence constante. Il n'y a pas de séries de précédents. Nous ne disposons que d'une décision importante et d'une poignée de décisions de moindre portée.

Mais revenons à ce principe de l'égalité dans la Constitution. Je vous affirme que si un dossier était présenté convenablement à la Cour suprême du Canada—and tout cela ne dépend pas seulement des juges, mais surtout des avocats qui préparent le dossier—rien n'empêche la Cour suprême du Canada, en pareil cas, de décider qu'en autorisant un nombre d'électeurs inférieur dans les régions rurales par rapport aux régions urbaines on ne viole le principe d'égalité prévu dans la

## [Texte]

courts of most liberal western-influenced or western constitutional systems accept that principle. So I'll put that to you as a proposition, that the remedy might be found in the political will to mount test cases, with appropriate factual record.

I'll wait for your response and then I'll suggest to you another alternative approach to your problem, which I think is a very real one, because, very frankly, the growth of population is in the big cities and the diminishing number of seats in the country is an inexorable consequence. You've made this point very clearly in relation to Essex—Kent and undoubtedly other constituencies throughout the country, not simply in Ontario.

Would you like to respond to this particular point on constitutional equality?

• 1610

**Mr. Pickard:** Certainly. I did make the initial statement that I believe that one of the options this committee could consider is  $x$  number of people in an urban riding and  $y$  number of people in a rural riding. The other factor, which could strongly be considered as well, is that 25% deviation.

Whichever way we look at it, when we talk of whatever that equal number of people represented would be in any riding we do a disservice to everybody who's represented.

I could illustrate that in different ways, but the one that stands out most in my mind is that every member of Parliament deals with municipal councils; I have 21 in my riding. We deal with school boards; I have five in my riding. We deal with different industries. I have a fishing industry that is the largest inland fishery in this country and is certainly very important to the people in my riding. I have an agricultural industry that, because of the types of commodities it grows, is different from the agricultural industry 30 miles north.

With 21 municipalities, I have many service clubs. If you visit the Lions Club in Toronto, then you visit the Lions Club of Toronto. If I say "The Lions Club in my riding", do I mean the Lions Club of Harrow, Kingsville, Leamington, Blenheim...? I have probably 60 service clubs in my riding.

On Remembrance Day I go to legions; I travel to seven legions, or try to get to as many as I can.

If you stop and think about it, the kinds of things a rural member does are very different.

**Mr. McWhinney:** You eat a lot of chicken dinners.

**Mr. Pickard:** So you must consider the differences, the problems they have.

Yes, I probably eat and drink too much at all of those meetings. That's one of the problems I have.

However, we look at the whole issue, which is very much a different type of demand that I have and that probably is not even considered by a lot of my urban colleagues in travel, transportation. For me to jump in the car and go to a meeting

## [Traduction]

Constitution. En fait, la Cour suprême de la plupart des régimes libéraux influencés par l'Occident ou des régimes occidentaux constitutionnels admettent ce principe. Je vous dirais donc que la solution du problème se trouve dans la volonté politique d'établir des causes-précédents comprenant les éléments probants factuels nécessaires.

J'vais attendre votre réponse, puis je proposerai une solution de rechange, qui est peut-être à mon avis la vraie solution, puisque c'est dans les grandes villes que se produit la croissance démographique et qu'il en résulte, inexorablement, une diminution du nombre de sièges dans les régions rurales. Vous l'avez démontré clairement à l'égard de Essex-Kent et sans doute d'autres circonscriptions du pays, pas seulement en Ontario.

Voulez-vous répondre à cette question de l'égalité selon la Constitution?

• 1610

**M. Pickard:** Bien sûr. J'ai dit dans ma déclaration initiale que le comité pouvait examiner l'option du nombre des électeurs dans les circonscriptions urbaines et dans les circonscriptions rurales. L'autre facteur qu'il conviendrait également d'examiner à fond est la marge de 25 p. 100.

Sous quelqu'angle que ce soit, le fait de délimiter les circonscriptions en fonction d'un nombre égal d'électeurs ne rendra justice à personne.

J'pourrais l'illustrer de bien des façons, mais pour moi, l'exemple le plus clair que l'on peut en donner est le fait que tous les députés font affaire avec des conseils municipaux; pour ma part j'en ai 21 dans ma circonscription. Nous avons également affaire à des conseils scolaires, j'en ai 5 dans ma circonscription. Nous faisons affaire avec toutes sortes de secteurs. Il y a chez-moi la plus importante pêche intérieure du pays, ce qui est bien sûr très important pour les gens de ma circonscription. Il y a également un secteur agricole qui, en raison de ses produits, diffère de celui que l'on trouve 30 milles plus au nord.

Ma circonscription compte 21 municipalités, dont de nombreux clubs philanthropiques. Si vous visitez le Club des Lions de Toronto, vous visitez le Club des Lions de Toronto. Si, moi, je visite le Club des Lions de ma circonscription, s'agit-il de celui de Harrow, de Kingsville, de Leamington, de Blenheim...? Il y a probablement soixante clubs philanthropiques dans ma circonscription.

Le jour du Souvenir, je visite les filiales de la Légion; je me rends à sept de ces filiales, où j'essais d'en visiter le plus grand nombre possible.

Si on y pense, les fonctions du député rural sont très différentes.

**M. McWhinney:** Vous mangez beaucoup de poulet.

**M. Pickard:** Il faut également tenir compte des différences, des problèmes qu'ils ont.

Oui, je mange et je bois sans doute trop à ces réunions. C'est l'un de mes problèmes.

Cependant, dans l'ensemble, les exigences auxquelles je dois faire face sont très différentes et, par exemple, pour ce qui est du transport et des déplacements, ne touchent pas probablement pas un grand nombre de mes collègues des villes. Par exemple,

## [Text]

with a group of people in Blenheim, I'm on the road for an hour and twenty minutes going down to the municipality and take an hour and twenty minutes coming back from it, and if I have a twenty-minute, a half-hour, or an hour meeting, then my morning is shot. That's different from somebody who goes into their office in Toronto and everybody's within a stone's throw of coming in and saying hello and going out. So there is a major difference in the types of things that have to be done in rural ridings.

So, yes, very clearly there must be by this committee a difference in numbers. Rurals require certain considerations other than just the number of people they represent.

When we look at bonuses—that's another part on that sheet—we give special—

**The Chairman:** We're not dealing with members' bonuses.

**Mr. Pickard:** Okay. That goes beyond, but when we look at that, we always seem to get back to numbers or the size of the area, the two factors. We don't take into consideration the number of municipalities and all of the other problems that are in a riding that might not be nearly as big but is a heck of a lot more demanding.

**Mr. McWhinney:** In looking at the remedies for this situation, one I suggest is what's called technically a Brandeis brief type of preparation, which, on the basis of demographics and sociological data, would argue that it is still constitutionally equal to have, say, a rural constituency of 60,000 and a city one of 100,000.

A more dramatic approach might be something we've conceived of on the west coast from time to time: looking at the imbalance in Ontario created by such a strong province, breaking Ontario up into several provinces. There clearly is a difference between the city of Toronto and the rest of the province, but, putting it in more practical terms, there might be a case for challenging, on the sort of issues Professor Cartwright was writing on, the constitutional rules that set particular floors for provinces and viewed provinces as entities. Where provinces are not corresponding to regions, there is an artificiality from the 19th century that carries over and governs present regulations.

I thank you for raising these issues. As a city MP I am very much impressed by the case you've made, particularly those 60 Lions Clubs. When I address the Lions Club it's only one chicken dinner, but you have 60 chicken dinners a year.

**Mr. Hermanson:** I have enjoyed being a member serving on the committee and have been happy to fulfil that role until our last witness appeared, who has created in me a real desire to ask to appear as a witness myself. However, I won't—

**The Chairman:** We'll hear you tomorrow, Mr. Hermanson.

## [Translation]

si je veux prendre ma voiture et aller rencontrer un groupe de gens de Blenheim, le voyage prend 1 heure et 20 minutes et autant pour le retour. Si la réunion dure 20 minutes, une demie-heure ou une heure, s'en est fait de ma matinée. C'est bien différent pour mes collègues dont les bureaux se trouvent à Toronto, à proximité de tous les gens qui peuvent passer les voir. Le travail du député rural est donc très différent.

Alors, oui, de toute évidence notre comité doit recommander des chiffres différents. Dans les circonscriptions rurales, il faut tenir compte d'autres considérations que le simple nombre des électeurs.

Dans le cas des primes—cela se trouve aussi sur cette feuille—on accorde . . .

**Le président:** Ne discutons pas des primes consenties aux députés.

**M. Pickard:** D'accord. C'est autre chose, mais de toute façon, on s'en tient toujours aux deux mêmes facteurs, soit le nombre des électeurs, soit l'étendue de la circonscription. On ne tient aucun compte du nombre des municipalités et des autres problèmes qui peuvent se présenter dans une circonscription moins populeuse, peut-être, mais bien plus exigeante.

**M. McWhinney:** Parmi les solutions que j'ai proposées à ce problème, il y a la préparation de ce qu'on appelle techniquement un mémoire de Brandeis, dans lequel, à partir des données démographiques et sociologiques, ont fait valoir que le principe de l'égalité constitutionnelle s'appliquerait aussi bien à une circonscription rurale de 60 000 électeurs qu'à une circonscription urbaine de 100 000.

De façon plus spectaculaire, on pourrait appliquer une solution envisagée périodiquement sur la côte Ouest, c'est à dire, compte tenu du déséquilibre que provoque l'ampleur et la densité démographique de l'Ontario, il serait possible de diviser la province en plusieurs provinces plus petites. Il existe de toute évidence une différence entre la ville de Toronto et le reste de la province, mais, en termes plus concrets ce serait peut-être l'occasion de contester, à partir des principes énoncés par M. Cartwright, les règles constitutionnelles qui établissent la représentation minimale des provinces et accorde aux provinces le statut d'entités. Là où il n'y a pas correspondance entre les frontières des provinces et celles des régions, on perpétue des principes artificiels datant du XIX<sup>e</sup> siècle, qui régissent les règles actuelles.

• 1615

Merci d'avoir parlé de ces problèmes. À titre de député citadin je suis très impressionné par les arguments que vous avez fait valoir, surtout en ce qui concerne les 60 clubs des Lions. Lorsque je rencontre le club des Lions, je ne mange du poulet qu'une fois, vous, vous en mangez au moins 60 fois par an.

**M. Hermanson:** J'ai eu beaucoup de plaisir à siéger au comité et j'ai été très heureux de jouer ce rôle jusqu'à ce que comparaisse notre dernier témoin; à cause de lui, je suis maintenant fort tenté de demander à témoigner moi aussi. Je m'en abstiendrai cependant . . .

**Le président:** Nous vous entendrons demain, monsieur Hermanson.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** I will refrain from that. So many observations have run through my mind during Mr. Pickard's presentation. As you know, Mr. Chairman, I too come from a rural riding. In fact my riding is so rural that it makes Mr. Pickard's riding look fairly metropolitan by comparison.

**Mr. McWhinney:** How many Lions Clubs?

**Mr. Hermanson:** Many, many Lions Clubs—very small Lions Clubs, but very good Lions Clubs, I might add.

My riding is considerably larger than his. The largest community solely within my riding consists of 5,000 people. Every village and hamlet in my constituency does have a level of municipal government and I, as an MP, am prepared to work with all of them, and try to do so very efficiently. I'm not asking for any special privileges as an MP to deal with that situation because I think every riding has its unique challenges, whether it be in the large urban ridings that we've heard discussed, with larger populations and special needs, or whether it be the rural ridings, which have some challenges as far as transportation and some other issues are concerned.

I was quite amused that my colleague from the Bloc seemed to change ponies when he was dealing with rural Ontario as opposed to rural Quebec, if I understood his argument correctly. I found that interesting. We're talking about depopulation here and whether or not we need to make special concessions in our electoral boundaries process to accommodate for the fact that rural Canada is depopulating. The hon. member may want to comment on that, but my thoughts are that the reason rural Canada is depopulating is not the result of electoral boundary readjustment but the result of government policy. The member alluded to zoning, for instance, as being an issue. I would think that taxation might be an issue that has caused rural depopulation, and also even interprovincial trade barriers. I think these are issues that we need to deal with, and we need to deal with policy issues.

Certainly if good representation were an incentive for Canadians to move to rural Canada, it hasn't been working very well, because rural Canada has seen fairly extensive representation, lower numbers of electors as compared to urban ridings. I don't sense that's the reason why rural Canada is seeing a population shift to urban Canada. I also take exception, although I believe he was quoting Justice McLachlin, to the suggestion that rural voters do make great demands on their MPs. My feeling is that rural people are probably some of the most reasonable people in Canada. I'm very proud to represent them.

He also talked about cabinet selection. I find it amusing to think that the boundary adjustment process somehow has an impact on cabinet. I would think it was a caucus of the governing party that would choose cabinet ministers. I know the cabinet minister from Saskatchewan comes from the most urban riding of Saskatchewan and is the Minister of Agriculture, a post that affects rural areas much more than urban areas. Perhaps it's the logic of the caucus rather than the boundary readjustment process that's at stake here.

## [Traduction]

**M. Hermanson:** Je m'en abstiendrai. En écoutant le témoignage de M. Pickard une foule d'observations me sont venues à l'esprit. Comme vous le savez, monsieur le président, je viens moi aussi d'une circonscription rurale. En fait, ma circonscription est tellement rurale, qu'en comparaison, celle de M. Pickard semble être en banlieue.

**M. McWhinney:** Vous avez combien de clubs des Lions?

**M. Hermanson:** Un très grand nombre—j'ajouterais que ce sont de très petits clubs, mais excellents.

Ma circonscription est beaucoup plus vaste que la sienne. La plus importante localité compte 5 000 âmes. Dans ma circonscription, tous les villages et bougades ont une administration municipale et, à titre de député, je suis prêt à les aider et j'essaie de le faire le plus efficacement possible. Je ne demande pas de priviléges particuliers à cet égard, puisque, à mon avis, chaque circonscription constitue un défi particulier, que ce soit dans les grandes circonscriptions urbaines dont on nous a parlé, où l'on trouve de grandes populations et des besoins particuliers, ou que ce soit dans les circonscriptions rurales, où l'on a, entre autres, des problèmes de transport.

J'ai constaté avec amusement que mon collègue du Bloc semblait changer son fusil d'épaule, selon que l'on parlait de l'Ontario rural ou du Québec rural, si je l'ai bien compris. J'ai trouvé cela intéressant. Ce dont il est question, c'est de l'exode rural du fait que nous devons ou non faire des concessions spéciales dans les limites des circonscriptions électorales pour tenir compte de l'exode rural au Canada. Le député nous dira peut-être ce qu'il en pense, mais à mon avis, l'exode rural au Canada ne résulte pas des limites des circonscriptions électorales mais plutôt de la politique du gouvernement. Le député a mentionné que le zonage, par exemple, pose un problème. Je serai plutôt porté à croire que le régime fiscal a pu contribuer à l'exode rural, de même que les obstacles au commerce interprovincial. C'est sur cela que doivent porter nos efforts, et nous devons trouver des solutions aux questions de principe.

En tout cas, si la bonne représentation au Parlement devait inciter les Canadiens à déménager à la campagne, cela a été un échec, puisque le Canada rural a été assez fortement représenté, compte tenu de ce que le nombre des électeurs dans ces circonscriptions est inférieur à celui des circonscriptions urbaines. Je ne crois pas que les habitants des campagnes du Canada aient déménagé dans les villes pour cette raison. Je m'inscris également en faux lorsqu'il dit, même s'il citait, je crois, la juge McLachlin, que les électeurs des campagnes sont plus exigeants à l'égard de leur député. J'ai plutôt l'impression, pour ma part, que les habitants des campagnes sont parmi les plus raisonnables du Canada, et je suis très fier de les représenter.

Il a également mentionné le choix des ministres. Je trouve assez étonnant de penser que le processus de révision des limites des circonscriptions puisse influer sur le Cabinet. Je crois plutôt que c'est le caucus du parti au pouvoir qui choisit les ministres. Je sais bien que le ministre qui vient de la Saskatchewan vient en fait de la circonscription la plus urbaine de la province et qu'on lui a confié le portefeuille de l'agriculture, qui touche bien davantage les régions rurales que les régions urbaines. Ce qui est en cause, dans ce cas, c'est peut-être bien davantage la logique du caucus que le processus de révision des limites des circonscriptions.

[Text]

However, I do want to get to a question, if I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Please.

**Mr. Hermanson:** And I will try to be a committee member rather than a witness, although I was a bit concerned about some of these suggestions that the witness did bring forward.

You seem to be opposed to capping. You feel that would have a negative effect on Ontario, and in particular on rural Canada. If we don't cap the seats in the House of Commons, what will happen, other than the fact that we will have to renovate the House of Commons and somehow put more seats in there, which is going to be costly in a physical way...but also have an impact on...the more politicians you have, the more demands there are on the public purse in asking for programs and projects. These new seats are going to go to urban Canada. So the rural element of representation in the House is still going to be diminished even without capping. The new seats...as long as population trends go to urban areas, the increases are in urban areas, the increased representation in the House of Commons will come from urban Canada, not from rural Canada. So not only will we have a more expensive government to administer, making more demands on the taxpayers, but we will definitely see an erosion, as we have seen in the past, of representation in rural Canada.

• 1620

So why would you be opposed to capping the seats of the House of Commons to facilitate a larger government with more urban representation?

**Mr. Pickard:** I am not opposed to facilitating a larger government with more urban representation. What I do find a problem—and that problem has to be worked out in one way or another—is that three provinces are the only ones affected by capping. Therefore if we start to look at those three provinces, is it fair to them? Is it fair to the elements within that province to have them restricted when other provinces are guaranteed representation on a different basis?

If we can come up with a rule that is equal and fair for all Canadians—in other words, totally rewriting all the rules—then we can do that. I certainly mention that this is beyond the mandate of this committee. As a result, I don't see the solution in capping whatsoever, because the capping is not going to affect the urban areas of Ontario. They are going to maintain themselves. It is going to diminish the rural areas of Ontario.

If we look at the increase in number of seats, you are very correct. There has been a 4% increase in the number of seats in the House of Commons from 1982 to 1992. That 4% was directly urban seats. There is no question about it. But we have to look at the dynamics of what is happening.

In a much broader picture, the dynamics are the fact that rural areas, as I mentioned earlier, are affected by zoning. In other words, you can't get building permits on any side road as you used to. You can't sever property as you used to. We are

[Translation]

Permettez-moi cependant de poser une question, monsieur le président.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Hermanson:** J'essaierai de parler davantage à titre de membre du comité que de témoin, même si certaines des propositions du témoin m'ont un peu inquiété.

Vous semblez vous opposer au plafonnement. Vous croyez que cela aura un effet négatif sur l'Ontario, et plus particulièrement sur les régions rurales du Canada. Si nous ne plafonnons pas le nombre de sièges à la Chambre des communes, que se passera-t-il en dehors du fait qu'il faudra rénover la Chambre des communes pour y ajouter des sièges, ce qui va entraîner un certain coût... Mais il y aura aussi le fait que plus il y a de politiques, plus il y a de demandes de fonds publics pour divers programmes et projets. Ces nouveaux sièges vont être attribués au Canada urbain. Par conséquent, même sans plafonnement, la représentation rurale va diminuer. Tant que l'accroissement démographique se fera dans les zones urbaines, l'accroissement de la représentation à la Chambre des communes viendra du Canada urbain et non du Canada rural. Nous aurons donc non seulement un gouvernement plus coûteux, qui pèsera plus lourd sur les contribuables, mais nous verrons aussi se poursuivre le recul de la représentation des zones rurales.

Dans ces conditions, pourquoi seriez-vous contre un plafonnement du nombre de sièges à la Chambre des communes, ce qui donnerait un gouvernement plus important où les zones urbaines seraient encore plus représentées?

**M. Pickard:** Je ne suis pas contre l'idée d'un gouvernement plus important avec une représentation urbaine accrue. Ce qui me dérange—and il faut trouver une solution quelconque à ce problème—c'est que le plafonnement ne touche que trois provinces. Est-ce équitable pour ces trois provinces? Est-il équitable de limiter la représentation de ces provinces alors qu'on garantie aux autres une autre forme de représentation?

Si nous pouvons trouver une règle uniforme et équitable pour tous les Canadiens—autrement dit, réécrire entièrement la réglementation—je veux bien, mais c'est quelque chose qui déborde complètement du mandat de ce comité. Je pense donc que le plafonnement n'est nullement une solution car il ne toucherait pas les zones urbaines de l'Ontario qui se maintiendront. Il réduirait la représentation des zones rurales de l'Ontario.

Pour ce qui est de l'augmentation du nombre de sièges, vous avez tout à fait raison. Le nombre de sièges à la Chambre des communes a augmenté de 4 p. 100 de 1982 à 1992. Il est incontestable que ces 4 p. 100 ont représenté des sièges urbains. Il faut cependant examiner la dynamique de ce problème.

Dans un contexte beaucoup plus vaste, il se trouve que ce sont les zones rurales, comme je vous l'ai déjà dit, qui sont touchées par le zonage. Autrement dit, il n'est plus possible d'obtenir un permis de construction comme autrefois le long

**[Texte]**

trying to maintain farm land throughout Canada. When a farmer had three sons or daughters, oftentimes they built houses along the road and lived near Mom and Dad. That isn't happening any longer, because we have restrictions on it.

In other words, it is an artificial means by which rural population is being held at a zero, or lower than zero, growth rate. It is by the rules we all live by; municipal and provincial rules in those cases. The general result is the representation in rural areas, the voice in rural Canada, is diminishing.

On top of that point, when I suggested Justice McLachlin made the point that there are more demands from rural communities, take into account the fact that if the city of Toronto or Montreal or any other large city has planning commissions and groups it can put together—task forces—to look at the problems that community has, it is in a very much better position to hire and spend money to resolve those problems because of the dynamic of that community. Small rural communities... your 5,000-member community doesn't have those same resources. As a result, they ask you, Mr. Hermanson, to try to help them with those concerns a lot more than you might be asked if you were an MP in the city of Toronto.

So what I was trying to emphasize there is yes, it has been the Supreme Court's statements that we have tremendous other demands, and that 25% variation is something the Supreme Court of Canada has maintained and upheld in court decisions in the past because of the demands that are there.

• 1625

I am trying to illustrate the fact that rural ridings in this country, and in particular rural Ontario, for my case, can't just go on a population of 97,000 per riding and let all other things go out the window. It is not fair and it won't resolve the problem. It will end up with no representation in rural Ontario. That might not be the case in your province, but it certainly would be the case in Ontario as time goes on, because those small communities are growing and growing.

**Mr. Hermanson:** I am concerned that if we justify the problems we have in our riding as the reason to have a riding with a lower population, then I am sure every member of Parliament could justify the same outcome for entirely different reasons. For instance, a large urban riding might justify having a lower population because of increased time and resources needed to deal with the crime issue or immigration issues, which perhaps are not as major in rural ridings.

As far as population in the rural ridings is concerned, it seems as if we are doing a disservice to rural Canada to suggest that it needs some type of preferential treatment. It is more incumbent upon those of us who represent rural ridings to try to provide service and deal with the issues that are unique to our particular circumstances. I shall ask you to comment on that.

**[Traduction]**

d'une route secondaire. On ne peut plus découper une propriété comme naguère. Nous essayons de préserver les terres agricoles dans tout le Canada. Quand un agriculteur avait trois fils ou filles, ceux-ci se construisaient souvent une maison le long du chemin où ils pouvaient vivre près de leurs parents. Cette époque est résolue, car il y a maintenant des restrictions.

Autrement dit, on maintient le niveau de croissance de la population rurale à zéro ou même on le fait diminuer par des moyens artificiels. Ces moyens sont les règlements qui nous régissent, en l'occurrence les règlements municipaux et provinciaux. En conséquence, la représentation des zones rurales, la voix du Canada rural diminue.

J'ai dit que la juge McLachlin avait expliqué que les exigences des communautés rurales pesaient plus lourds. Songez à cet égard que si une ville comme Toronto ou Montréal ou une autre grande ville analogue dispose de commissions d'aménagements urbains ou de groupes qu'elle peut constituer de groupes de travail pour examiner ses problèmes, il lui est beaucoup plus facile de trouver les ressources nécessaires pour apporter une solution à ses problèmes grâce à sa dynamique. Dans le cas d'une petite communauté rurale de 5 000 habitants, on n'a pas ce niveau de ressources. Ces gens-là vont donc se tourner vers vous, monsieur Hermanson, pour les aider beaucoup plus qu'ils ne le feraient si vous étiez député à Toronto.

Ce que j'ai donc essayé de montrer ici c'est qu'effectivement la Cour suprême a reconnu qu'il y avait d'autres exigences extrêmement importantes et qu'elle a confirmé des décisions de tribunaux autorisant ce genre d'écart parce que ces exigences le justifiaient.

Ce que j'essaye de vous montrer, c'est que les circonscriptions rurales de notre pays, et en particulier les circonscriptions rurales de l'Ontario qui me concernent, ne peuvent pas se contenter d'une population de 97 000 habitants en renonçant à tout le reste. Ce n'est pas juste et cela ne résoudra pas le problème. On finira par ne plus avoir de représentation du tout pour les zones rurales de l'Ontario. Ce n'est peut-être pas le cas dans votre province, mais cela finirait par être le cas en Ontario parce que ces petites communautés ne cessent de se développer.

**M. Hermanson:** Ce qui me dérange, c'est que si nous nous servons des problèmes de notre circonscription pour justifier la représentation d'une plus faible population, je suis sûr que n'importe quel autre député pourra soutenir la même thèse en se fondant sur d'autres arguments totalement différents. Les représentants d'une grande circonscription urbaine à population inférieure pourront par exemple invoquer le surcroît de temps et de ressources nécessaires pour lutter contre les problèmes de criminalité ou d'immigration qui ne sont pas forcément aussi importants dans les circonscriptions rurales.

Pour ce qui est de la population des circonscriptions rurales, je crois qu'on cause du tort au Canada rural en disant qu'il a besoin d'un traitement préférentiel. Il appartient surtout à ceux d'entre nous qui représentons des circonscriptions rurales de fournir un service et de régler les problèmes originaux liés à notre situation particulière. J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

**[Text]**

The other solution to this problem, of course, is what tends to have been done in Saskatchewan, where you have a combination, rural and urban, riding. You attach some rural area to the nearest larger community. Then you have arguments on whether that is a conflict of community of interest, but that is a way to balance it out. Of course that sets up another unique situation of concerns and demands on a member of Parliament. But that is another approach that would seem more democratic and perhaps fairer.

**Mr. Pickard:** If I might comment first, I have a document here of approximately 20 pages that I presented to the Ontario commissions that deals primarily with the concerns of my particular riding. I stayed away from that here and I tried to go on a broader perspective of urban to rural in this province, and in fact urban to rural across this country.

If you want to read the individual one, then I shall be glad to leave that with the committee as well. That deals with the concerns about community of interest and so on, how it should be handled, very much getting into the consultative process that I suggested. First, the commission goes by and gleans information quickly from various spots across each province; then it comes back, does the report, and submits it again. They need that kind of information in order to draw a redistribution map properly in the first place. They shouldn't just start out with numbers and divide it up.

The other point is that—and the Supreme Court has supported my arguments here—we must consider the differences of representation between certain areas in this country. The distinction has been very clear, the difference of an urban riding to a rural riding in the types of demands of a member of Parliament and the types of things a member of Parliament has to do. It is not just my viewpoint but it is also the viewpoint of the Supreme Court of Canada that there are greater demands on rural areas and rural members than there are on urban ones.

**Mr. Hermanson:** [Inaudible—Editor]

**Mr. Pickard:** Well, I'll go back through this ruling by the Supreme Court of Canada then, because I believe it did suggest greater demands. They are not my words; it is from the Supreme Court of Canada, and again it reflects the views of Justice McLachlin.

• 1630

There were basically two areas she dealt with. I'm going to give you the part on the 25% deviation:

Respecting the issue of acceptable levels of variance from the quotient, the Supreme Court of Canada stated that a 25% deviation was not unreasonable. This ruling is of great importance to rural ridings where certain conditions often necessitate large deviations from the population quotient. On this issue, McLachlin J. stated:

It is more difficult to represent rural ridings than urban. The material before us suggests that not only are rural ridings harder to serve because of difficulty in transport and communications, but the rural voters make greater

**[Translation]**

L'autre solution au problème, naturellement, c'est ce que l'on tente de faire en Saskatchewan où l'on trouve des circonscriptions mixtes rurales et urbaines. On joint une zone rurale à la communauté urbaine la plus proche. On peut dans ce cas évidemment se demander s'il y a conflit de communauté d'intérêts, mais c'est une façon d'équilibrer les choses. Évidemment, c'est une situation qui impose des exigences tout à fait particulières aux députés. Mais ce serait peut-être une approche plus démocratique et plus équitable.

**M. Pickard:** Si vous me permettez tout d'abord un commentaire, j'ai ici un document d'une vingtaine de pages que j'ai remis à la Commission de l'Ontario qui s'occupe principalement des problèmes de ma circonscription. J'ai pris du recul par rapport à cela et j'ai essayé d'aborder d'une manière générale le problème des rapports entre zones urbaines et rurales dans cette province et en fait dans l'ensemble du pays.

Si vous voulez lire ce document, je me ferai un plaisir de le communiquer aussi au comité. Il y est question des problèmes liés à la communauté d'intérêts etc., de la façon de procéder, et du processus de consultation dont j'ai parlé. Premièrement, la commission irait recueillir rapidement des renseignements un peu partout dans chaque province; elle reviendrait ensuite rédiger son rapport qu'elle présenterait de nouveau. On a besoin de ce genre d'information pour refaire correctement la carte. On ne peut pas se contenter de faire le découpage en prenant uniquement les chiffres.

En second lieu, et la Cour suprême a confirmé mon argumentation sur ce point, il faut tenir compte des différences de représentation d'une région à l'autre. Il a été très clairement montré que dans une circonscription urbaine et une circonscription rurale, on ne demandait pas les mêmes choses à un député, on ne lui faisait pas faire les mêmes choses. Il n'y pas que moi qui le dis, la Cour suprême du Canada considère aussi que les députés des zones rurales sont plus lourdement mis à contribution que ceux des zones urbaines.

**M. Hermanson:** [Inaudible—Éditeur]

**Mr. Pickard:** Dans ce cas, je reprendrai cette décision de la Cour suprême du Canada car je crois qu'on y dit que les exigences sont plus lourdes. Ce n'est pas moi qui le dit, c'est la Cour suprême du Canada, et c'est le point de vue de la juge McLachlin.

Elle s'est principalement penchée sur deux domaines. Voici ce qu'elle disait au sujet de l'écart de 25 p. 100:

En ce qui concerne la question des niveaux acceptables de variance par rapport au quotient, la Cour suprême du Canada a déclaré qu'un écart de 25 p. 100 n'était pas déraisonnable. Cette décision est extrêmement importante pour les circonscriptions rurales où il est souvent nécessaire en raison de conditions particulières de s'écarte considérablement du quotient de population. À ce sujet, la juge McLachlin a déclaré:

Il est plus difficile de représenter une circonscription rurale qu'une circonscription urbaine. D'après les documents dont nous disposons, non seulement il est plus difficile de servir une circonscription rurale en raison des

## [Texte]

demands on their elected representatives, whether because of the absence of alternative resources to be found in urban centres or for other reasons. Thus the goal of effective representation may justify somewhat lower voter populations in rural areas.

That's a reference that was given to the provincial boundary areas. It's a statement from the Supreme Court of Canada. It's not my statement.

**Mr. Hermanson:** We've had some witnesses speak to that and some have suggested that principle may come under increasing scrutiny and attack in the future. That might be a concern.

**Mr. Pickard:** I think Mr. McWhinney made it clear it could be challenged at the court level, and I believe it will be challenged at the court level if we don't take into consideration these variances. I think that is important, Mr. Hermanson.

**The Chairman:** I want to thank you, Mr. Pickard, for your attendance this afternoon and your views on this subject, which are, of course, very important to the committee. We'll bear them in mind as we consider what we're going to do.

**Mr. Pickard:** Thank you, Mr. Chairman, and good luck, committee members. You have a real task ahead of you.

**The Chairman:** Thank you.

Mrs. Bakopanos, I know, feels she needs to move a motion at the moment, that the committee authorize the chairman from time to time, as the need arises, to take, in conjunction with the clerk of the committee, the appropriate measures to provide working lunches for the committee, and that the cost be charged to the budget of the committee.

Is the committee agreed on the motion?

Motion agreed to

**The Chairman:** Now, we've completed the list of witnesses we have proposed for these two days of hearings. The committee had a third day of hearings, as the members will recall, when we heard from various members of Parliament before the session adjourned on June 22 or 23. Our sitting was on June 21. We've now heard from about a dozen members of Parliament. We've heard from a considerable number of witnesses for the last two days—some would say an exhaustive list of witnesses, although it's possible there are others we've missed who would have something different or very important to say on the subject.

We've also received written submissions from various groups and organizations from across the country. Members have received those. They've been circulated to all members. Some are from other MPs, some from other parties, and some from other interested individuals. All those are now before us.

For tomorrow, I would like to propose we have a meeting here at 9:30 a.m. to discuss a series of issues and try to give our legislative drafters some indication of the views of the committee on a series of issues, so when we meet again—and I

## [Traduction]

problèmes de transport et de communications, mais les électeurs des zones rurales font plus appel à leurs représentants élus soit parce qu'ils ne disposent pas de autres ressources que l'on peut trouver en milieu urbain, soit pour d'autres raisons. Par conséquent, on doit justifier l'existence d'une population d'électeurs inférieurs en zone rurale au nom de la représentation efficace.

C'est la Cour suprême du Canada qui l'a dit, pas moi.

**M. Hermanson:** D'autres témoins ont parlé de cela et pensent que ce principe risque d'être de plus en plus contesté à l'avenir. Cela pourrait poser un problème.

**M. Pickard:** Je crois que M. McWhinney a clairement dit qu'il pourrait être contesté devant les tribunaux, et je crois qu'il le sera si nous ne tenons pas compte de ces variances. Je pense que c'est important, monsieur Hermanson.

**Le président:** Monsieur Pickard, je vous remercie d'être venu nous rencontrer cet après-midi pour nous faire part de votre point de vue sur cette question, point de vue très important pour notre comité naturellement. Nous en tiendrons compte lors de nos réflexions.

**M. Pickard:** Merci, monsieur le président, et bonne chance à tous. Vous avez du pain sur la planche.

**Le président:** Merci.

Je sais que Mme Bakopanos veut présenter une motion en vertu de laquelle le comité autoriserait le président à prendre au besoin, en collaboration avec le greffier du comité, les mesures voulues pour faire servir un déjeuner au comité, en affectant le coût de ce déjeuner au budget du comité.

Le comité est-il d'accord avec la motion?

La motion est adoptée

**Le président:** Nous avons maintenant entendu tous les témoins que nous voulions entendre au cours de ces deux jours. Nous avons tenu une troisième journée d'audiences, comme vous vous en souvenez, au cours de laquelle nous avons entendu divers députés avant l'ajournement le 22 ou le 23 juin. C'était le 21 juin. Nous avons maintenant entendu une douzaine de députés. Nous avons entendu de nombreux témoins ces deux derniers jours—certains diront même que la liste était exhaustive, bien qu'il ne soit pas impossible que nous en ayons oublié d'autres qui auraient dit quelque chose de différent ou qui auraient eu quelque chose de très important à nous raconter sur la question.

Nous avons aussi reçu des mémoires écrits de divers groupes et organisations. Ils ont été distribués à tous les membres du comité. Il y a des textes provenant d'autres députés, d'autres partis, ou d'autres particuliers. Nous avons maintenant tous ces documents.

Demain, je vous propose de nous réunir à 9h30 pour discuter d'une série de questions et d'essayer de donner à nos rédacteurs législatifs une idée des orientations du comité sur un certain nombre de questions de façon à ce que lors de notre

## [Text]

don't anticipate that to be until the autumn—we would have a draft, a set of amendments to the electoral adjustment laws, we could consider in this committee. While I'm not anticipating we would agree on every point tomorrow, I think we would at least be able to see where we disagree and either set those issues aside or agree on alternative resolutions of the problem that could be drafted so the alternative drafting comes back to us for our consideration in September.

On some of the issues I suspect we'll get agreement. On others we won't. But we can dispose of a list of issues tomorrow. I've asked our researcher to prepare such a list, which is ready now, and which he will circulate to you so you can have it to study, read, and inwardly digest overnight. I'm not asking you to make up your mind on these things, but it's an opportunity for us to engage in a fairly frank discussion.

## [Translation]

prochaine réunion—and je pense que ce ne sera pas avant cet automne—nous ayons une ébauche de propositions d'amendement à la Loi sur la révision des limites de circonscriptions à examiner. Sans m'attendre à ce que nous soyons tous d'accord sur tous les points demain, j'espère que nous pourrons tout de même dégager les points sur lesquels nous ne sommes pas d'accord et soit les laisser de côté, soit trouver d'autres façons d'aborder ces problèmes de façon à pouvoir disposer d'une autre ébauche de texte lorsque nous nous retrouverons en septembre.

Je pense que nous serons d'accord sur certains points, et que nous ne le serons pas sur d'autres. Nous pourrons tout de même régler un certain nombre de choses demain. J'ai demandé à notre attaché de recherche de préparer une telle liste; elle est prête maintenant et nous allons vous la distribuer pour que vous puissiez avoir le temps de la lire, de l'étudier et de l'assimiler d'ici demain. Je ne vous demande pas de prendre position, mais cela nous donne l'occasion de discuter de la question de façon ouverte.

• 1635

I may say that having this kind of meeting in public, especially televised, as our committee proceedings are, is a little unusual, but on the other hand I don't consider that we're preparing our report at this stage. We're doing some preliminary work on it.

Members of the public who have followed the discussions for the last two days may find this interesting. I think hon. members will find it interesting as well, because each of us will be able to open our minds a bit and talk about the things that we have heard and what we regard as particularly important and unimportant. I note the committee consists of members from many different constituencies in Canada, and therefore I think we'll hear different views expressed. I look forward to that meeting tomorrow.

If that's satisfactory, I suggest we adjourn until tomorrow at 9:30 a.m.

**Mrs. Ablonczy:** Mr. Chairman, I wonder if our arrangement could be a little tighter. It seems to me our discussion might be a little bit more coherent if we're not so far away from each other. It's just a suggestion for you.

**The Chairman:** It's difficult in this room because of the television cameras.

**Mr. McWhinney:** Are we being televised tomorrow?

**The Chairman:** Yes, we are. That's proposed. If members have serious misgivings on that score, they can certainly make them known to me. I'm not trying to make any public display of the issue. I thought it would be useful to have the discussion in this way. If the technicians can arrange tighter seating, it will be done.

Thank you very much. I declare the meeting adjourned until 9:30 tomorrow morning.

Je dois dire que le fait de tenir ce genre de réunion en public—and la réunion est télévisée, de surcroît, tout comme les délibérations de notre comité—is légèrement inhabituelle, mais, d'autre part, nous n'en sommes pas à l'étape de la préparation de notre rapport, selon moi. Nous faisons un travail préliminaire à cette étape.

Les citoyens qui suivent ces discussions depuis deux jours trouveront sans doute la séance de demain intéressante. Je pense que ce sera aussi le cas des députés, car nous aurons tous l'occasion d'élargir nos horizons un peu, de parler des choses que nous avons entendues et de signaler ce qui nous semble particulièrement important ou sans importance. Je note au passage que le comité est constitué de députés qui viennent de circonscriptions canadiennes très différentes les unes des autres et je pense donc que nous aurons l'occasion d'entendre des points de vue différents. J'anticipe la réunion de demain avec un certain plaisir.

Si cela vous convient, je propose que nous adjournions la réunion jusqu'à demain matin à 9h30.

**Mme Ablonczy:** Monsieur le président, je me demande si nous pourrions nous rapprocher un peu. Il me semble que notre discussion serait peut-être un peu plus cohérente si nous étions moins éloignés les uns des autres; ce n'est qu'une suggestion que je vous fais.

**Le président:** Dans cette salle, c'est difficile à cause des caméras de télévision.

**M. McWhinney:** La séance de demain sera-t-elle télévisée?

**Le président:** Oui. C'est ce qui est proposé. Si les députés ont de sérieuses réserves à cet égard, ils peuvent certainement m'en faire part. Je ne tiens pas à ce que nous fassions un grand exposé public de la question. J'ai pensé qu'il serait peut-être utile que la discussion se tienne dans ces conditions. Si les techniciens peuvent rapprocher les sièges, on le fera.

Je vous remercie beaucoup. Nous nous réunirons à nouveau demain matin à 9h30. La séance est levée.



**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

**8801320**

**OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

### WITNESSES

Professor Peter Aucoin, Department of Political Science, Dalhousie University.

Professor R.K. Carty, Department of Political Science, University of British Columbia.

Professor Louis Massicotte, Department of Political Science, University of Montreal.

Professor Kent Roach, Faculty of Law, University of Toronto.

Alan Stewart, Special Advisor (Legal), Office of the Chief Election Officer (Ontario).

Clifford Lincoln, M.P.

Jerry Pickard, M.P.

### TEMOINS

Professeur Peter Aucoin, département de science politique, Université Dalhousie.

Professeur R.K. Carty, département de science politique, Université de la Colombie-Britannique.

Professeur Louis Massicotte, département de science politique, Université de Montréal.

Professeur Kent Roach, faculté de droit, Université de Toronto.

Alan Stewart, conseiller spécial (juridique), Bureau du directeur général des élections (Ontario).

Clifford Lincoln, député.

Jerry Pickard, député.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*44*  
*15*  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Thursday, July 7, 1994

Chairman: Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le jeudi 7 juillet 1994

Président: Peter Milliken

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

---

### RESPECTING:

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

### CONCERNANT:

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

---



**STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS**

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Don Boudria  
François Langlois

**Members**

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

**Associate Members**

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Maija Adamsons

*Clerk of the Committee*

**COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE**

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

**Membres**

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

**Membres associés**

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Maija Adamsons

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, JULY 7, 1994

(37)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met in a televised session at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney and Peter Milliken.

*Acting Members present:* Stephen Harper for Randy White; Dan McTeague for Don Boudria.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer. From the Legislative Counsel Office: Louis-Philippe Côté and Diane McMurray. From Elections Canada: Jacques Girard, Director, Legal Services; Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography; Geneviève Lavertu, Legal Counsel.

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, the Committee considered issues respecting electoral boundaries readjustment (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

At 11:10 o'clock a.m. the sitting was suspended.

At 11:33 o'clock a.m. the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of issues respecting electoral boundaries readjustment.

At 12:15 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 2:09 o'clock p.m. the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of issues respecting electoral boundaries readjustment.

At 3:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 7 JUILLET 1994

(37)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, pour une séance télédiffusée, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Diane Ablonczy, Eleni Bakopanos, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney et Peter Milliken.

*Membres suppléants présents:* Stephen Harper remplace Randy White; Dan McTeague remplace Don Boudria.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche. Du Bureau du conseiller législatif: Louis-Philippe Côté et Diane McMurray. D'Élections Canada: Jacques Girard, directeur, Services juridiques; Carol Lesage, directrice adjointe des Opérations, Géographie électorale; Geneviève Lavertu, conseillère juridique.

Conformément à son ordre de renvoi daté du 19 avril 1994, le Comité reprend l'étude du système de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15.*)

À 11 h 10, la séance est suspendue.

À 11 h 33, la séance reprend.

Le Comité reprend l'étude des questions concernant la révision des limites des circonscriptions électorales.

À 12 h 15, la séance est suspendue.

À 14 h 09, la séance reprend.

Le Comité reprend l'étude des questions concernant la révision des limites des circonscriptions électorales.

À 15 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Maija Adamsons

*La greffière du Comité*

Clerk of the Committee

Maija Adamsons

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, July 7, 1994

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 7 juillet 1994

• 0938

**The Chairman:** Order.

I want to indicate to the members of the committee who is here today at the table, in case you haven't met all the other people who are present and assisting the committee.

Besides our clerk and our researcher, we have Jacques Girard, who, as you recall, has been here before with the Chief Electoral Officer. He is the director of legal services with the Chief Electoral Officer. With him is Carol Lesage, assistant director of operations, electoral geography, with the Chief Electoral Officer. Also over there is

Geneviève Lavertu, conseillère juridique auprès du directeur général des élections.

At the table are Louis-Philippe Côté and Diane McMurray, both from the Legislative Counsel Office of Parliament.

The idea is that these people will assist the committee in drafting any amendments to any of the laws we decide to change as a result of our deliberations. They may ask some questions today, or whisper them through me, one way or the other, for clarification on points we may come up against and where we make a decision and they feel it's incomplete, in that they don't have all the information they need to do the draft.

As I indicated yesterday afternoon, the researcher, Mr. Robertson, prepared a summary sheet of the issues we might address. I guess I should ask first whether anyone feels anything he or she feels ought to be included for discussion today has been omitted from this list. I think it's fairly complete.

Seeing nothing there, I wonder if we might start discussing the issues. Unless somebody has an objection, I suggest we start in the order in which they're listed. I will exercise some control in that if we get on a point that appears to be intractable and isn't like to be resolved reasonably quickly, I may move on to the next one. I hope members are not frustrated by that.

• 0940

I thought we could get agreement on a fair number of items here and leave the main points of contention for discussion later in the day. I think there are a few points on which we will disagree, but many on which we can agree.

Perhaps we could start with the size of the House of Commons, which I think will be contentious. Do members have particular views on that? There was some discussion in the House, when this motion was passed referring this matter to the committee, on limiting future increases, freezing the size of the House, and so on. Do members wish to address the issue?

**Le président:** La séance est ouverte.

J'aimerais tout d'abord présenter aux membres du comité les personnes assises à cette table aujourd'hui au cas où vous ne connaîtriez pas tous les gens présents qui aident le comité.

Outre notre greffière et notre chercheuse, nous avons Jacques Girard, qui, vous vous en souvenez, a déjà comparu avec le directeur général des Élections. Il est d'ailleurs directeur des services juridiques de ce dernier. Il est accompagné de Mme Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, géographie électorale, du même service. Il y a aussi là-bas

Geneviève Lavertu, counsel to the Chief Electoral Officer.

À la table, nous avons M. Louis-Philippe Côté et Mme Diane McMurray, tous deux du bureau des conseillers législatifs du Parlement.

Ces personnes sont là pour nous aider à rédiger les amendements que nous nous proposerons d'apporter aux lois. Ils vont peut-être être nous poser des questions ou nous les susurrer par mon intermédiaire, pour élucider certains problèmes qui pourraient se poser ou s'ils pensent qu'il manque certains éléments à notre décision s'ils n'ont pas toutes les informations nécessaires pour rédiger le texte.

Comme je vous l'ai dit hier après-midi, notre chercheuse, M. Robertson a préparé un résumé des questions que nous pourrions aborder. Peut-être devrai-je commencer par demander si nous avons omis d'inscrire sur cette liste le nom de quelqu'un qui estime devoir participer à cette discussion. Je pense que la liste est assez complète.

Qui ne dit mot consent. Nous pourrions donc entrer dans le vif du sujet. Si personne n'y voit d'objection, je vous propose de prendre les questions dans l'ordre où elles sont présentées. Je me réserve le droit d'intervenir dans le cas où la discussion semblerait s'enliser et être dans l'impasse, pour passer au point suivant. J'espère que les membres du comité ne m'en voudront pas.

Je me suis dis que nous pourrions commencer par nous entendre sur un certain nombre de points et garder les questions plus litigieuses pour plus tard dans la journée. Nous aurons sans doute quelques points de désaccord, mais je pense qu'il y en a beaucoup sur lesquels nous pouvons nous entendre.

Nous pourrions peut-être commencer par la taille de la Chambre des Communes, un sujet sur lequel nous ne serons sans doute pas tous d'accord. Les membres du comité ont-ils un avis particulier sur cette question? Il y a eu une certaine discussion à la Chambre quand elle a adopté la motion de renvoi de cette question au comité pour lui demander d'envisager une limitation des augmentations futures, un gel du nombre de sièges etc. Quelqu'un veut-il prendre la parole à ce sujet?

## [Texte]

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I have always been of the view that the House should be taking control of its numbers and that we ought, by formula or in another way, to be capping the size of the House of Commons. I don't have enough wisdom to know what the perfect size of the House of Commons should be, but one cannot help but notice that the physical size of the House of Commons now would appear to be sending signals to all of us that we may have reached a physical limit or are close to it.

I am in favour of capping. Whether it is 250, 300, or something over 300 isn't a big problem. I have some suggestions, which we might get to later, but you may want to hear from other members on the general issue of the size before we get into that.

**Mrs. Ablonczy (Calgary North):** Mr. Chairman, I agree with Mr. Lee. I think Canadians would appreciate having us deal with this issue in a decisive manner. There are many submissions to the effect that we should cap or reduce the number of MPs, and I think this is our opportunity to do so. I think Canadians feel it is important that we should adopt such a course. I think we should look at reducing or capping the number of MPs.

**Mr. McTeague (Ontario):** Mr. Chairman, I too support any initiative that might have the effect of limiting or capping the number of seats as it currently stands. Limitation is, in my view, also predicated on avoiding the dilution of the effectiveness of the role of every member of Parliament.

Having one of the weightiest ridings in the country I think there can be a formula based on popular, common sense needs, and I believe that should prevail in terms of any argument here today. I have not heard any argument obviously contrary to this. I think capping is the right thing to do at this time. Perhaps down the road, if it becomes another matter, we can always address that and visit that issue, but for now it makes good common sense.

**The Chairman:** Is everyone clear that capping is at 295 or 301?

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** It is impossible to consider on any rational basis capping the size of the House of Commons without considering the relics of the nineteenth century in the Constitution, that is to say, the flaws for representation of particular provinces.

If there is to be a capping of the House of Commons there will be an almost impossible political tension between the demands of the fast-growing provinces and the static provinces, which would have to mean, in constitutional terms, reducing the size of representation of certain provinces. I would be reluctant to see that happen, but I do believe the sort of constitutional challenge that was referred to yesterday by some of our expert witnesses would ensue. I would be very unhappy to have to say that we must cut down Saskatchewan or Manitoba or other provinces, but I see no other solution. The two are inseparable today. The capping has to be related to the provisions, the relics of the past period, of minimum representation, or floors effectively, for certain provinces.

## [Traduction]

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** J'ai toujours estimé que la Chambre devait limiter le nombre de ses sièges et qu'il fallait trouver une façon quelconque de le plafonner. Je n'ai pas la prétention de connaître le nombre de sièges idéal de la Chambre des Communes, mais il est évident pour tout le monde qu'elle est en train d'atteindre les limites de sa capacité.

Je suis favorable au plafonnement. Peu importe que le nombre de sièges soit de 250, 300 ou plus. Je formulerais des suggestions à cet égard plus tard, mais vous souhaitez peut-être entendre d'autres points de vue sur la question générale de la taille de la Chambre avant d'en arriver là.

**Mme Ablonczy (Calgary-Nord):** Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Lee. Je pense que les Canadiens seraient heureux de nous voir trancher clairement la question. Bien des gens ont suggéré de plafonner ou de réduire le nombre de députés, et je pense que c'est l'occasion de le faire. Je crois que les Canadiens y comptent beaucoup. Je pense qu'il faudrait envisager de réduire ou de plafonner le nombre de députés.

**Mr. McTeague (Ontario):** Monsieur le président, je suis moi aussi d'accord pour limiter ou plafonner le nombre de sièges. Cela nous permettrait aussi, à mon avis, d'éviter que le rôle de chaque député au Parlement ne soit complètement dilué dans la masse.

Ayant l'une des circonscriptions les plus lourdes à gérer du pays, je pense qu'il serait possible d'avoir une formule s'inspirant du bon sens, et je crois que c'est là-dessus qu'il faudrait concentrer notre discussion aujourd'hui. Je n'ai pas entendu d'argument clairement opposé à cette idée. Je pense qu'il est bon de plafonner le nombre de sièges pour l'instant. Plus tard, le cas échéant, nous pourrons revenir sur la question, mais pour le moment cela semble raisonnable.

**Le président:** Il est entendu pour tout le monde qu'on plafonne le nombre à 295 ou 301?

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** On ne peut pas envisager rationnellement de plafonner la taille de la Chambre des Communes sans tenir compte des vestiges du XIX<sup>e</sup> siècle que l'on retrouve dans la Constitution, c'est-à-dire les caractéristiques particulières de la représentation de certaines provinces.

Si nous devons plafonner le nombre de sièges, nous allons provoquer des tensions politiques presqu'insurmontables entre les exigences des provinces à croissance rapide et celles des provinces statiques, c'est-à-dire que sur le plan constitutionnel, il faudra réduire la représentation de certaines provinces. Bien que cela ne me réjouisse guère, je crois que cela entraînerait les contestations constitutionnelles dont a parlé l'un de nos témoins hier. Je serais vraiment désolé de devoir dire qu'il faut réduire la représentation de la Saskatchewan ou du Manitoba, ou d'une autre province, mais je ne vois pas d'autre solution. Les deux choses sont inséparables. Le plafonnement doit être lié aux dispositions, aux vestiges du passé concernant la représentation minimale de certaines provinces.

[Text]

[Translation]

• 0945

So there is a dilemma there that cannot be resolved by simply saying that we can view this in isolation from other areas. I repeat again my view that the 1985 federal electoral boundaries act would yield to a properly based constitutional challenge that the limiting of British Columbia to two extra seats and Ontario to four is, I think, on a contemporary constitutional view, unconstitutional.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Mr. McWhinney makes a good point, but I suspect that we are going to come to some difficult decisions in this regard whether we cap the seats or not, because even given growth, there will be some real disparities in regional representation in Canada. Perhaps by avoiding capping we can prolong the agony, but the agony will be just as severe eventually. So perhaps that alone is not a worthy criterion for not capping or reducing the seats.

I feel that Canadians would like primarily to see the numbers actually reduced. I think that would be their preference over capping at current levels. I think if we cannot reduce and cap at a lower level, then they would want us either to cap at the current level or to reduce the number of seats without a cap. We would find that the anomalies we are experiencing now would encroach upon us much more quickly if we reduced the seats but didn't cap, but that would be another option.

**Mr. McWhinney:** You recognize the dilemma, though.

**Mr. Hermanson:** The dilemma is there whether we cap or not.

**The Chairman:** May I urge you to turn to page D-1 in the book that was provided by the Chief Electoral Officer, which provides the figures if we cap at 295 seats. Take a look at the numbers. The rounding that the Chief Electoral Officer did in calculating these figures came to 299. It wasn't actually a cap at 295.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, there are several members here who might not have the benefit of that document.

**The Chairman:** D-1, tab D. Sorry.

As you see, there will be some significant shifts. In this calculation the Chief Electoral Officer has not allowed for the Senate floor clause, which has to come into play and will come into play in respect of Prince Edward Island and New Brunswick. I think those are the only two, but it would give both P.E.I. and New Brunswick an additional two seats.

That puts it over what the current formula would have done, at 301. We can round down, but look at the growth in Ontario, which would be going up to 109 seats according to that formula, and British Columbia, going up to 36 seats. Look at the declines in Saskatchewan and Manitoba. Is that something we can get through the House of Commons?

**Mr. Harper (Calgary West):** On that and a few other issues, I of course favour not only capping the size of the House, but also some reduction. There are options other than the particular formula that the Chief Electoral Officer has proposed.

C'est donc un dilemme auquel nous ne pouvons pas échapper en prétendant régler la question séparément. Comme je vous l'ai déjà dit, je suis convaincu que la loi de 1985 sur les limites des circonscriptions électorales fédérales ne tiendrait pas face à une contestation sérieuse de la constitutionnalité de la décision de limiter le nombre de sièges supplémentaires à deux pour la Colombie-Britannique et quatre pour l'Ontario.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Ce que dit M. McWhinney est très juste, mais je crois que nous allons de toutes façons devoir prendre des décisions délicates, avec ou sans plafonnement, car même pour une croissance donnée, il y aura des disparités de représentation régionale au Canada. Si nous évitons le plafonnement, nous prolongerons peut-être l'agonie, mais elle n'en sera pas moins douloureuse en fin de compte. Cet argument n'est donc peut-être pas un argument valable à opposer à la thèse du plafonnement ou de la réduction.

Je crois que les Canadiens souhaitent surtout que l'on réduise le nombre de sièges, plutôt que de le plafonner au niveau actuel. Si nous ne pouvons pas le réduire et le plafonner à un niveau inférieur, je pense que la population souhaite soit que nous plafonnions ce nombre à son niveau actuel, soit que nous le réduisions sans le plafonner. Si nous devions le réduire sans le plafonner, je pense que nous nous heurterions encore bien plus aux anomalies auxquelles nous sommes actuellement confrontés mais ce serait une option possible.

**Mr. McWhinney:** Mais vous comprenez le dilemme.

**M. Hermanson:** Le dilemme, c'est de savoir si nous allons plafonner ou non.

**Le président:** Je vais vous demander de vous reporter à la page D-1 du document qui nous a été communiqué par le directeur général des élections, et qui donne les chiffres pour un nombre de sièges plafonné à 295. Jetons un coup d'œil sur ces chiffres. Le directeur général des élections a fait des calculs et arrondi le nombre à 299. Ce n'était donc pas vraiment un plafonnement à 295.

**M. McTeague:** Monsieur le président, je crois que plusieurs membres du comité n'ont pas ce document.

**Le président:** D-1, onglet D. Désolé.

Comme vous le voyez, il y aura des différences importantes. Dans ces calculs, le directeur général des élections n'a pas tenu compte de la clause de représentation sénatoriale, qui doit intervenir et interviendra dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick. Je crois que ce sont les deux seuls cas, mais on aurait dans ce cas deux sièges supplémentaires pour l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

Dans ces conditions, on dépasse le chiffre qu'on obtiendrait avec la formule actuelle, pour arriver à 301. On peut arrondir à un chiffre inférieur, mais regardez la croissance de l'Ontario, qui passerait à 109 sièges d'après cette formule, et celle de la Colombie-Britannique qui passerait à 36 sièges. Regardez le recul de la Saskatchewan et du Manitoba. Vous pensez que la Chambre des communes pourrait accepter cela?

**Mr. Harper (Calgary-Ouest):** À ce sujet, et pour plusieurs autres raisons, je souhaiterais non seulement qu'on plafonne le nombre de sièges, mais qu'on le réduise. La formule proposée par le directeur général des élections n'est pas la seule possible.

## [Texte]

Unlike Dr. McWhinney, I am persuaded that these kinds of formulas would stand up to a constitutional challenge. They have in the past.

**Mr. McWhinney:** On what authority do you make that statement? Give us your authority.

**Mr. Harper:** Let me finish. I point out that they—

**Mr. McWhinney:** But state the authority.

## [Traduction]

Contrairement à M. McWhinney, je suis convaincu que ces formules résisteraient très bien à une contestation constitutionnelle. Elles l'ont montré dans le passé.

**M. McWhinney:** Sur quoi vous appuyez-vous pour dire une chose pareille?

**M. Harper:** Permettez-moi de terminer. Je vous dis que . . .

**M. McWhinney:** Donnez-nous votre référence.

• 0950

**Mr. Harper:** I would point out that the relics of the 19th century Dr. McWhinney refers to are actually 20th century provisions. The senatorial floor dates from the constitutional amendment of 1915. The grandfather clause, which strictly speaking is under the control of this Parliament, acting alone, really dates from the last redistribution.

So there are options here. What I suggest is that we adopt a reasonably simple formula that would satisfy both, we set a fixed number of seats, we divide those by population, and then we add some additional seats to satisfy constraints such as the senatorial clause.

Mr. Chairman, about whether we can get that through the House, I think we can.

**The Chairman:** Try F-1, which includes the Senate clause and the 295 seats that were capped.

**Mr. Harper:** Can we get that through the House? I would say we can. We have a reasonably simple political problem here. We've tried to disguise the fact that some provinces are losing share by our constantly expanding the size of the House. I think people have come to recognize that is no more effective than having a lower number of seats in a smaller House. It's just a numbers game. The percentages remain approximately the same. I think the public understand that's the game and they are not particularly fooled by a constant expansion of the House.

**Mr. Lee:** When I opened the remarks here, I was hoping to hear from all or most of the members on the general principle of capping, or reduction. Professor McWhinney entered into the discussion and referred to the difficulties there might be in capping, but I didn't hear him say whether or not he was in principle in favour of pursuing that as an objective here. It would be nice to know, before we went down the road too far, just who wants to cap and who doesn't.

**Mr. McWhinney:** I'd be happy to respond, with the chair's permission.

I have no problem at all with capping. But I would have to say, in full honesty, I recognize this might inflict severe deprivations on representatives from other provinces. You have to be honest about facing problems.

By the way, on the presence of television cameras, I think we should conduct a scientific discussion and base ourselves on authority. I was referring to the case of the mayor of the city of Vancouver case in 1987-88, and to some study of the dissenting opinions.

**M. Harper:** Je préciserais que les vestiges du XIX<sup>e</sup> siècle dont parle monsieur McWhinney sont en fait des dispositions du XX<sup>e</sup> siècle. La clause sénatoriale date de l'amendement constitutionnel de 1915. La clause des droits acquis, qui relève à proprement parler de la stricte compétence du Parlement, date du dernier remaniement.

Il y a donc des choix. Ce que je propose, c'est d'adopter une formule assez simple qui donne satisfaction sur les deux plans. Nous fixerions un nombre de sièges qu'on diviserait en fonction de la population, et nous y ajouterions des sièges supplémentaires pour respecter des exigences comme celle de la clause sénatoriale.

Je crois, monsieur le président, que la Chambre pourrait accepter une formule de ce genre.

**Le président:** Essayez la page F-1, qui tient compte de la clause sénatoriale avec un plafonnement du nombre de sièges à 295.

**M. Harper:** Vous voulez savoir si la Chambre pourrait accepter cela? Je le crois. Nous avons un problème politique assez simple ici. Nous avons essayé de dissimuler la perte de terrain de certaines provinces en augmentant constamment la taille de la Chambre. Je pense que les gens ont fini par se rendre compte que cela n'était plus efficace que d'avoir un nombre de sièges inférieurs dans une Chambre plus réduite. C'est un simple jeu de chiffres. Les pourcentages demeurent à peu près les mêmes. Je pense que le public le comprend très bien et ne se laisse pas tromper par cette expansion constante de la Chambre.

**M. Lee:** Quand j'ai ouvert la discussion, j'espérais que tous les membres du comité ou la plupart d'entre eux allaient parler du principe général du plafonnement ou de la réduction. Monsieur McWhinney est intervenu en parlant des problèmes que pourrait poser le plafonnement, mais je ne l'ai pas entendu dire s'il était ou non favorable à cet objectif sur le plan des principes. Avant d'aller trop loin, il serait bon que nous sachions qui est favorable au plafonnement et qui ne l'est pas.

**Mr. McWhinney:** Je suis tout à fait prêt à répondre avec l'autorisation du président.

Je n'ai aucune objection au plafonnement. Je dois reconnaître très honnêtement que cela risquerait de pénaliser considérablement certaines provinces. Il faut dire les choses honnêtement.

A propos, puisque nous avons les caméras de télévision, je pense que nous devrions avoir un débat scientifique et nous appuyer sur des références. Je parlais de l'affaire du maire de la ville de Vancouver en 1987-1988 et de l'étude des opinions divergentes.

[Text]

I don't speak from the top of my head for television cameras. I would advise members, particularly temporary replacements who come in and out, that perhaps they should limit themselves to the technical discussion and not offer opinions at this stage.

**The Chairman:** Members may express views that aren't always scientifically based. I think what we have to face up to here is that whatever proposal we make has to find favour with our colleagues in the full House. The question I was putting was whether or not the deal can be subject to constitutional challenge. I don't know that we'll know that until long after Parliament has enacted the legislation.

What we do have to decide is whether we can come up with a scheme that's fair. If we look at the figures on F-1, where Newfoundland loses a seat from the current standings, Nova Scotia would lose a seat from its current standings, Quebec would lose two seats from current standings, Ontario gain seven, Manitoba lose two, Saskatchewan lose three, Alberta gain one, British Columbia gain three, and the Northwest Territories lose one, I just wonder if we will find considerable acceptance for that. We may; but I put that question to you.

**Mr. McTeague:** I wonder if the notion of capping can first be discussed and the technical part of it can then be considered. I think what we want to give is some kind of philosophical or perhaps public direction as far as the notion of capping is concerned.

[Translation]

Je ne parle pas à tort et à travers devant les caméras de télévision. Je conseillerais aux membres du comité, en particulier ceux qui remplacent au pied levé quelqu'un d'autre, de s'en tenir à la discussion technique et d'éviter de formuler une opinion pour l'instant.

**Le président:** Les membres du comité peuvent formuler des points de vue qui n'ont pas toujours un fondement scientifique. Je crois que l'essentiel ici, c'est de trouver une proposition que la Chambre toute entière pourra juger acceptable. Ce que je demandais, c'était si l'entente risquait d'être contestée en vertu de la Constitution. Nous ne le saurons sans doute que bien longtemps après que le Parlement aura adopté la loi.

Il faut essayer de voir si nous pouvons trouver une formule équitable. Si nous prenons les chiffres de la page F-1, où Terre-Neuve perd un siège par rapport au nombre actuel, la Nouvelle-Écosse en perd aussi un, le Québec en perd deux, l'Ontario en gagne sept, le Manitoba en perd deux, la Saskatchewan en perd trois, l'Alberta en gagne un, la Colombie-Britannique en gagne trois et les Territoires du Nord-Ouest en perdent un, je me demande si nous pourrons faire accepter une telle formule. Peut-être, mais je vous pose la question.

**M. McTeague:** Nous pourrions peut-être commencer par parler d'une manière générale de la notion de plafonnement et aborder ensuite les aspects techniques. Je pense qu'il faudrait commencer par dégager une sorte d'orientation de principe ou publique de cette notion de plafonnement.

• 0955

I note, for instance, the very learned member of Parliament, my benchmate, Dr. McWhinney, has in fact favoured the notion of capping, but perhaps the arrangement, the details and the analytical part of it may be something else. Perhaps we could deal with that first.

**The Chairman:** I agree, but I think Dr. McWhinney has pointed out quite rightly that we have an intractable problem, and that problem is the Senate floor clause. I don't think it's within our power to change the Senate floor, nor do I think the Parliament of Canada can do it. Obviously it's going to require consent of the provinces and I don't think that would be forthcoming. With the Senate floor in place we're going to guarantee overrepresentation on a significant scale, and a scale that will grow more and more significant as time goes on, assuming current population trends continue. That's a bold assumption. They may not, but assuming they do we will have a greater and greater discrepancy between the provinces that are protected by the Senate floor and all others. Maybe members will find that satisfactory, but as a long-term proposition I think it's going to cause some difficulty.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, what are the difficulties with maintaining the senatorial floor rule while adopting the notion of capping? Obviously it will increase the thresholds in more weightier regions of the country. Can we not consider that?

**The Chairman:** It'll increase the size of the constituencies in every part of the country continually, while they may shrink or stay the same in the Senate protected areas.

Je prends note, par exemple, que mon très savant collègue et compagnon de banquette, M. McWhinney, est en faveur du plafonnement, mais pour ce qui est des modalités, des détails et de l'analyse qu'on doit faire, c'est autre chose. On pourrait peut-être se pencher là-dessus d'abord.

**Le président:** Je suis d'accord, mais je pense que M. McWhinney a signalé avec raison que nous sommes ici aux prises avec un problème insoluble, c'est-à-dire, la clause sénatoriale. Je ne crois pas que nous ayons le pouvoir de la changer et je ne pense pas que le Parlement du Canada ait ce pouvoir non plus. Il faudrait le consentement des provinces et je ne crois pas que ce consentement sera accordé. Avec l'existence de la clause sénatoriale, nous garantissons une surreprésentation considérable, situation qui deviendra de plus en plus aiguë au fil des ans, si les tendances démographiques actuelles se maintiennent. C'est une hypothèse audacieuse. Ces tendances ne se maintiendront peut-être pas, mais si jamais c'est le cas, l'écart sera de plus en plus grand entre les provinces qui sont protégées par la clause sénatoriale et celles qui ne le sont pas. Les députés seront peut-être satisfaits pour le moment, mais à long terme, je crois que cela causera des problèmes.

**M. McTeague:** Monsieur le président, quelles seraient les difficultés de maintenir la clause sénatoriale tout en adoptant la notion de plafonnement? Cela va évidemment augmenter les seuils dans les régions à plus forte population. Ne pourrions-nous pas songer à cela?

**Le président:** Cela agrandirait sans cesse certaines circonscriptions dans toutes les parties du pays, tandis que d'autres se verront réduites ou resteraient les mêmes dans les régions protégées par la clause sénatoriale.

## [Texte]

**Mr. McTeague:** Precisely. It's very much in the Canadian tradition of compromise that we may find a solution to both ends.

**Mr. McWhinney:** Mr. Lee suggested, and it may be a very fruitful approach, that if we put to one side the effects on declining provinces we can still examine the numbers. There's a rough rule in terms of numbers, taking the comparative figures of a body like the Bundestag in relation to the German population, or a body like Congress, the House of Representatives, in relation to American population, and making equivalent downgradings of our numbers accordingly. The only extra balancing factor would be what became yesterday known as the Australian factor, the factor of large geographical distances here. But I think yesterday, in terms of the evidence we heard, a sort of rough rule emerged that probably we should be down to about 200 if we compare ourselves in terms of population. If we compare ourselves to the Bundestag, for example, we probably would be 150 to 200 members, but again there's the geographical factor.

But on the basis Mr. Lee is presenting, that we note the problems of the Senate floor, the problem of perhaps having to reduce provinces with declining populations, if we put that to one side we could, I suppose, reach a consensus on an optimum size, and I don't think it might be too difficult.

**Mr. Hermanson:** I think Dr. McWhinney is now on a track similar to that which I was on. One of the problems with the models that we've been presented by Elections Canada is that they try to maintain the current number of seats. Actually, even with the senatorial floor clause, if we looked at a reduction of the seats in the House of Commons there would not be too many serious anomalies other than perhaps a couple of provinces if we were to reduce substantially. In effect, then we're all in the same boat.

The problem with the models presented by Elections Canada is that we have some provinces that gain seats and some provinces that lose seats. That's a very difficult thing to sell. But if in fact all provinces happen to be losing seats it would be much less difficult to sell, particularly to the Canadian public. I would propose that if we took a careful look at this, the only major anomaly, other than the Northwest Territories and the Yukon, would be Prince Edward Island, which is already an anomaly in the current structure, and no matter how we strike it with the senatorial floor clause there's nothing we can do about P.E.I. The other anomaly would be New Brunswick, but not nearly as serious, and from that point on the disparities are less than we have under the present situation.

## [Traduction]

**M. McTeague:** Exactement. C'est dans la tradition tout à fait canadienne de compromis que nous allons peut-être trouver une solution à ces deux fins.

**M. McWhinney:** L'approche qu'a suggérée M. Lee serait peut-être très fructueuse. C'est-à-dire, si on laisse de côté les faits sur les provinces en déclin, nous pourrions quand même étudier les chiffres. Il existe une règle approximative sur les chiffres, si l'on compare le nombre de sièges dans un rassemblement comme le Bundestag avec la population allemande, ou un rassemblement comme le congrès américain, soit la Chambre des représentants, avec la population américaine. Avec cette règle, nous pourrions trouver des équivalences et réduire nos chiffres en conséquence. Le seul autre facteur d'équilibre dont on doit tenir compte serait celui qu'on a nommé hier le facteur australien, c'est-à-dire le facteur des grandes distances géographiques que nous connaissons ici. Mais je crois quand même que dans ce que nous avons entendu hier, il ressort une règle approximative qui fait en sorte que nous pourrions réduire le nombre de sièges à environ 200 si nous faisions une comparaison avec notre population. Si nous nous comparons au Bundestag, par exemple, nous aurions probablement 150 ou 200 députés, bien qu'il faille tenir compte du facteur géographique.

Mais si nous nous en tenons à la suggestion de M. Lee, c'est-à-dire que l'on prenne note des problèmes qu'entrainera la clause sénatoriale, le problème de réduire le nombre de sièges dans les provinces avec des populations en déclin, si nous pouvions mettre ça de côté et en venir à un consensus sur le nombre de sièges idéal, je ne pense pas que ce soit trop difficile.

**M. Hermanson:** Je pense que les propos de M. McWhinney rejoignent ce que je disais plus tôt. La difficulté que je vois dans les modèles qui nous ont été présentés par Elections Canada, c'est qu'ils essaient de maintenir le nombre actuel de sièges. Actuellement, même avec la clause sénatoriale, si nous essayons de réduire le nombre de sièges à la Chambre des communes, il n'y aurait pas trop d'anomalies sérieuses sauf dans une ou deux provinces si nous décidions de procéder à une réduction importante. En fait, nous sommes tous dans le même bateau.

Le problème que posent les modèles présentés par Élections Canada est que certaines provinces verraient leur nombre de sièges augmenter tandis que d'autres en perdraient. Ce serait donc très difficile de faire accepter cette idée. Mais si toutes les provinces perdaient des sièges, ce serait beaucoup moins difficile à faire accepter, surtout au grand public. D'après moi, si nous nous penchions sérieusement sur la question, nous verrions que la seule anomalie sérieuse, outre les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, serait l'Île-du-Prince-Édouard qui est déjà une anomalie dans le système actuel. Quoi que nous fassions au sujet de la clause sénatoriale, nous ne pouvons rien faire à propos de l'Île-du-Prince-Édouard. L'autre anomalie serait le Nouveau-Brunswick, mais ce serait beaucoup moins sérieux. Pour ce qui est du reste, les écarts seraient beaucoup moins grands qu'en vertu de la situation actuelle.

## [Text]

That is an alternative, to significantly reduce the seats in the House, perhaps not so far as Mr. McWhinney suggested to 200, although that might be an optimum number as far as performance of the House on behalf of Canadians is concerned, but if we looked at 250 to 275, what we would see is reduction. Even Ontario would lose seats while having more of a fair share of the total number of seats.

## [Translation]

Ce serait une alternative valable que de réduire de façon importante le nombre de sièges à la Chambre, peut-être pas jusqu'à 200 comme le suggère M. McWhinney, quoi que ce serait peut-être le chiffre idéal pour que la Chambre serve bien les Canadiens, mais si nous songeons à 250 à 275 députés, nous aurions quand même une réduction. Même l'Ontario perdirait des sièges tout en ayant une proportion plus juste du nombre total de sièges.

• 1000

I was surprised when I looked at this, but the floor clause doesn't even negatively impact. For instance, Newfoundland can lose one seat under the senatorial floor clause and Nova Scotia can currently lose one seat. So it's New Brunswick and Prince Edward Island that are the problems.

**The Chairman:** Yes, I agree that's where the two problems lie with the Senate clause—

**Mr. Hermanson:** In fact, I've done some work with numbers here. With a 265-seat House—and I'm not proposing that's the perfect number—other than New Brunswick and Prince Edward Island, the average constituency size would be Nova Scotia at the bottom end at 90,000 per riding and Ontario and British Columbia at the top end at 109,000, which is less than a 20,000 difference and less than we currently experience. It is less than the anomalies within provinces, that's for sure, where we have some—

**The Chairman:** What would be the number of seats in your province?

**Mr. Hermanson:** It would be about a median of 99,000.

**The Chairman:** Yes, but how many seats?

**Mr. Hermanson:** It would have 10 seats, the same as Nova Scotia.

**Mr. Lee:** I'd like to make two comments, one rhetorical. It couldn't be more Canadian than for us to be assessing these capping formulae without using the word "losing". What we're really trying to do is equalize representation across the country, and I hope we all understand that. We're not talking about turning anyone into a loser, although it is perpetually Canadian to use such negative words.

The second thing is that I wouldn't mind hearing from the official opposition as to its perspective on capping. Perhaps Mr. Langlois could address the general principle of capping.

**M. Langlois (Bellechasse):** Par votre intermédiaire, monsieur le président, il me fera plaisir de répondre à mon collègue, M. Lee.

La question de fixer un nombre limite ne peut être discutée au deuxième degré d'abstraction et, à mon avis, il faut en tenir compte en discutant et en prenant position sur les trois critères. Il est difficile de réaménager la clause sénatoriale, la *grandfather clause* et la garantie du 25 p. 100 des sièges pour le Québec. Il est donc difficile de dire qu'on est en faveur d'une limite.

Je peux être en faveur à condition qu'on tienne compte de la clause sénatoriale. Je pense que, de toute façon, on ne peut y échapper. Les dispositions actuelles, qui sont de nature législative et qui permettent de répartir dans le temps les pertes de sièges pour les provinces pourraient être plus grandement accentuées.

J'ai été étonné lorsque j'ai étudié la question, mais la clause sénatoriale ne nuit pas vraiment. Par exemple, Terre-Neuve pourrait perdre un siège à cause de la clause sénatoriale et la Nouvelle-Écosse pourrait en perdre un actuellement. Alors les seuls cas problèmes sont le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le président:** Oui je reconnais que ce sont les deux problèmes que présente la clause sénatoriale... .

**M. Hermanson:** En fait, j'ai fait des calculs. Avec une Chambre des communes à 265 sièges—je ne dis pas que c'est le chiffre parfait—outre le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, la population moyenne d'une circonscription passerait d'un minimum de 90 000 par circonscription en Nouvelle-Écosse et un maximum de 109 000 en Ontario et en Colombie-Britannique, une différence de moins de 20 000, c'est-à-dire, un écart moins grand que celui que nous connaissons actuellement. Il ne fait aucun doute que c'est un écart moins grand que dans certains cas de circonscriptions provinciales, où nous avons... .

**Le président:** Quel serait le nombre de sièges pour votre province?

**M. Hermanson:** La médiane serait d'environ 99 000.

**Le président:** D'accord, mais combien de sièges?

**M. Hermanson:** Elle aurait dix sièges, tout comme la Nouvelle-Écosse.

**M. Lee:** J'aurais deux observations à faire. Une est d'ordre sémantique. Il est typiquement canadien de ne pas pouvoir évaluer ces formules de plafonnement sans utiliser le mot «perdant». En fait, nous essayons d'équilibrer la représentation dans tout le pays, et j'espère que nous comprenons tous cela. Il n'est pas question de déclarer quelqu'un perdant, quoique ce soit typiquement canadien d'utiliser des termes aussi négatifs.

Deuxièmement, j'aimerais bien entendre le point de vue de l'opposition officielle sur le plafonnement. M. Langlois pourrait peut-être se pencher sur la question.

**M. Langlois (Bellechasse):** Through you Mr. Chairman, I would be pleased to respond to my colleague, Mr. Lee.

The issue of capping cannot be discussed in the abstract, and in my opinion, we have to take it into account in our discussions and when taking position on the three criteria. It is difficult to change the senatorial floor clause, the grandfather clause and the guarantee of 25% of the seats for Quebec. It's therefore difficult to say one is in favour of capping.

I could be provided we take the senatorial floor clause into account. I any event, I don't think we can avoid that. More emphasis could be placed on the current provisions which are of a legislative nature and which allow us to stagger the loss of seats in certain provinces.

## [Texte]

On pourrait peut-être toucher à ce qu'on appelle la *grandfather clause*, mais je trouve politiquement malsain que les provinces puissent, d'une redistribution à l'autre, avoir une énorme variation, surtout quand c'est une variation à la baisse. Les variations à la hausse se prennent généralement mieux, un peu comme les augmentations ou les diminutions de salaire. Quant à la clause du Québec, on en a amplement parlé.

Cela étant dit, je n'ai pas d'objection de principe à fixer une limite pour la représentation à la Chambre des communes.

**The Chairman:** Does that help, Mr. Lee?

**Mr. Lee:** Very much so. I think we're all heading in the right direction here.

I had a question. I just wanted to reassure myself, and this perhaps would come from counsel. As I read the constitutional backdrop in section 51, we are in the House of Commons. We are in a position to cap, limit, and adjust the size of the House of Commons. We can do this without altering the Constitution provided we do not alter the principle of proportional representation. Is that correct? Would we be in a position to proceed to cap, adjust, equalize, etc. without dealing with a constitutional amendment provided we don't touch the Senate floor clause and the other sections? Do we have a clear answer to that?

**The Chairman:** Mr. Girard is indicating that we can do that.

**Mr. Lee:** That's wonderful. Thank you.

• 1005

**The Chairman:** And it's been done in the past.

**Mrs. Ablonczy:** Would that still allow the senatorial floor clause to give disproportionate representation in certain cases?

**The Chairman:** That's correct. We can't touch that.

In your books, at page A,

C'est dans les deux langues, l'autre page est en français seulement.

For the special clauses column, you will note additional seats are added to the rounded result obtained based on the national quotient. This is under our current formula. So in application of the current formula, the total number of seats is listed under the rounded result. Then you add the special clauses figures and get a new total allocation of seats. As you can see, the special clauses add an additional 20 seats to the number obtained under the regular formula.

Just so you know what they are, 13 of them are under the grandfather clause and 7 are under the Senate clause. If you'd like a breakdown by province, Newfoundland gains 1 under the grandfather, P.E.I. 3 under the Senate, Nova Scotia 1 under each of the grandfather clause and the Senate clause, New Brunswick 3 under the Senate clause, Quebec 4 under the grandfather clause, Manitoba 3 under the grandfather clause, and Saskatchewan 4 under the grandfather clause. That may be helpful to you in looking at other possibilities of a cap.

## [Traduction]

Perhaps we could do something about the grandfather clause, but I think it's politically unhealthy that provinces could have a huge variation from one redistribution to the next, particularly when it's a downward variation. Upward variations are more readily acceptable. It's a bit like salary increases or cutbacks. With regard to the Quebec clause, I think we've discussed that at length.

Having said that, I have no objection in principle to the notion of capping the number of seats in the House of Commons.

**Le président:** Est-ce que cela vous aide, M. Lee?

**M. Lee:** Oui, beaucoup. Je pense que nous sommes tous sur la bonne voie.

J'avais une question. Je veux simplement me rassurer, et notre conseiller juridique pourrait peut-être répondre. D'après le contexte constitutionnel de l'article 51, nous sommes à la Chambre des communes. Nous avons le pouvoir de limiter et d'ajuster le nombre de sièges à la Chambre. Nous pouvons le faire sans modifier la Constitution à condition que nous ne changions pas le principe de la représentation proportionnelle. Est-ce exact? Avons-nous le droit de plafonner, ajuster, équilibrer, etc., le nombre de sièges pourvu que cela ne nécessite pas une modification constitutionnelle et pourvu que nous ne touchions pas à la clause sénatoriale et aux autres articles? Avons-nous une réponse claire à ce sujet?

**Le président:** M. Girard nous indique que nous pouvons le faire.

**M. Lee:** C'est merveilleux. Merci.

**Le président:** Cela s'est fait par le passé.

**Mme Ablonczy:** Est-ce que cela permettrait quand même la clause sénatoriale de produire une représentation disproportionnée dans certains cas?

**Le président:** C'est exact. Nous n'y pouvons rien.

Dans vos livres à la page A, . . .

It's in both languages; the other page is in French only.

Dans la colonne des clauses spéciales, vous verrez que des sièges additionnels sont ajoutés aux résultats arrondis selon le quotient national. C'est ainsi d'après notre formule actuelle. Donc, si la formule actuelle est appliquée, le nombre total de sièges est indiqué sous le résultat arrondi. Il faut ensuite ajouter les chiffres des clauses spéciales pour obtenir le nouveau total des sièges. Comme vous pouvez le voir, les clauses spéciales ajoutent 20 sièges de plus aux chiffres obtenus d'après la formule ordinaire.

Pour que vous sachiez de quoi il s'agit, 13 de ces sièges figurent sous la clause des droits acquis et 7 sous la clause sénatoriale. Si vous voulez une ventilation par province, Terre-Neuve gagne 1 siège selon la clause des droits acquis, l'Île du Prince-Édouard en gagne 3 selon la clause sénatoriale, la Nouvelle-Écosse 1 selon les clauses des droits acquis et sénatoriale, le Nouveau-Brunswick 3 selon la clause sénatoriale, le Québec 4 selon la clause des droits acquis, le Manitoba 3 selon la clause des droits acquis, et la Saskatchewan 4 selon la clause des droits acquis. Cela peut vous être utile si vous envisagez d'autres possibilités de plafonner le nombre des sièges.

[Text]

**Mrs. Ablonczy:** Mr. Chairman, it seems to me we can't do anything about the senatorial floor provision, because that's entrenched in the Constitution. But it seems to me we can do something about the grandfather clause. Perhaps that's where our discussion should tend now. I think we're in general agreement that we want to look at capping or reducing the numbers. The grandfather clause is clearly an impediment to that, or a consideration. So why don't we discuss whether we'd be open to dealing with that?

**The Chairman:** I guess it's a matter of discussion on how much of a cut or cap we're going to apply here. But I think it does give some room in the whole thing. That's why I have brought the figures out where something could happen without destroying proportionality, because the grandfather clause is saving seats that would otherwise go on the proportionality application.

**Mrs. Ablonczy:** Maybe we're being too worried about Canadians in certain provinces being worried about reductions in seats in those provinces. We've already said, and I think we've agreed, Canadians want to see a reduction in the number of members of the House of Commons, or at the very least a cap. That being the case—and I think Mr. Hermanson said this before—they clearly know there have to be some reductions; and that means reductions in their provinces.

I don't know that we have to be too worried about this. Canadians would probably welcome decisive action to reduce those numbers, even though it might mean loss of seats. The only people who might be a little reluctant are probably the elected representatives from areas where there will be seat reductions. That's a political reality we have to deal with, but I don't think the public would be resistant to it.

**The Chairman:** Possibly the public in some of those provinces would be resistant.

**Mrs. Ablonczy:** You can't have it both ways. Either you want a cap or a reduction, which means some reduction in the number of seats, or you do not. But it's pretty clear there is that desire. Maybe other members can tell me differently, but certainly that's what I'm hearing.

**The Chairman:** Maybe we should move on with this one. I think we've made some progress on this item. I don't think we're going to get immediate agreement on it, from what I sense. But there's room there for further discussion later.

• 1010

**Mr. Hermanson:** I just wonder, Mr. Chairman, if we shouldn't get some feeling from around the table as to whether it's correct to discuss the grandfather clause and whether we are in agreement that we are prepared to deal with that.

**The Chairman:** Sure. Does anybody have any views on that? Is that a place where we can usefully cull seats to keep the number at 295? If we're to keep it at 295, six seats have to be culled, according to the current formula.

[Translation]

**Mme Ablonczy:** Monsieur le président, il me semble que nous ne pouvons pas toucher à la clause sénatoriale car elle est inscrite dans la Constitution. Cependant, nous pouvons faire quelque chose à propos de la clause des droits acquis. C'est peut-être vers cela que nous devrions orienter notre discussion. Je crois que nous sommes généralement d'accord pour dire que nous voulons étudier la possibilité de plafonner ou de réduire le nombre de sièges. Or, il est clair que la clause des droits acquis empêche cela, ou du moins est un facteur dont il faut tenir compte. Alors pourquoi ne pas étudier la possibilité de faire quelque chose à ce sujet?

**Le président:** Je suppose que la coupure ou le plafond que nous allons imposer est matière à discussion. Mais je crois que cela nous donne une certaine marge de manœuvre. C'est pourquoi je vous ai présenté les chiffres pour montrer qu'il est possible de faire quelque chose sans détruire la représentation proportionnelle, car la clause des droits acquis sauve des sièges qui autrement disparaîtraient si on appliquait strictement la règle sur la représentation proportionnelle.

**Mme Ablonczy:** Nous nous préoccupons peut-être trop de ce que les Canadiens dans certaines provinces vont penser si l'on réduit le nombre de sièges chez eux. Nous avons déjà dit, et je crois que nous étions d'accord, que les Canadiens veulent voir une réduction du nombre de députés à la Chambre des communes, ou tout au moins un plafonnement. Cela étant dit—and je pense que Monsieur Hermanson l'a mentionné plus tôt—ils savent qu'il va devoir y avoir des coupures et cela signifie des coupures dans leur province.

Je ne suis pas du tout certaine qu'il faille s'inquiéter à ce sujet. Les Canadiens seraient probablement heureux de nous voir passer à l'action et réduire le nombre de députés, même si cela signifie qu'ils perdront des sièges dans leur province. Les seuls qui auront certaines réticences sont probablement les élus eux-mêmes qui viennent des régions où des sièges disparaîtront. C'est la réalité politique avec laquelle il faut composer, mais je ne crois pas que le grand public serait très récalcitrant devant cette idée.

**Le président:** Les gens dans les provinces touchées auront peut-être quelques hésitations.

**Mme Ablonczy:** On ne peut pas tout avoir. Ou bien on veut un plafonnement ou une réduction, ce qui veut dire une réduction dans le nombre de sièges, ou on n'en veut pas. Mais il m'apparaît clair que c'est ce que le public désire. D'autres députés entendent peut-être un autre son de cloche, mais moi c'est ce que j'entends.

**Le président:** Il serait peut-être temps de passer à autre chose. Je pense que nous avons réalisé certains progrès à ce sujet. D'après ce que je peux voir, je ne crois pas que nous allons arriver à une entente immédiatement. Mais nous pourrons en discuter davantage plus tard.

**M. Hermanson:** Je me demande, monsieur le président, si nous ne pourrions pas faire un tour de table pour savoir s'il y a lieu de discuter de la disposition des droits acquis et si nous sommes d'accord pour trancher cette question.

**Le président:** Certainement. Quand pensez-vous? Est-ce la façon la plus appropriée d'éliminer des sièges afin que le nombre rester à 295? Si nous voulons maintenir le nombre de sièges à 295, selon la formule actuelle, nous devons éliminer six sièges.

[Texte]

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I think we have to do what we have to do here. If we're going to cap or limit or whatever, if we have to rejig the grandfather clause, then we have to rejig the grandfather clause. I don't have a problem with that. I think we ought to get right down to it.

I would also be in favour of pursuing discussions perhaps a little bit further to see if we can make a bit more progress on this issue as well, realizing, of course, that we have to take the whole thing back to the House of Commons and get pretty broad-based consensus support there.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, I concur with the member for Scarborough—Rouge River. I think it is very reflective of the will of the people. We may not be popular among the six who will be affected by this but, certainly, I think we're respecting the diversity of this country. We're also respecting the will of Canadians. So I think there is some fruit and benefit, point and purpose in perhaps expanding the discussion over the grandfather cause.

**Mr. McWhinney:** I would agree. You've done very well, Mr. Chairman. I think a large consensus is emerging here.

I particularly compliment Mr. Hermanson because he's really the only representative here of what might be called a potentially deprived province in terms of numbers, and I think his approach has been very constructive.

I think we should bite the bullet on the grandfather clause, at least raise the issue as to whether it belongs today.

On the principle of capping, it seemed to me that, subject, as I say, to what were only political reservations we had about the effects on declining populations in the provinces, there's a fairly substantial consensus. I think you've done very well. So, as Mr. Lee suggested, maybe we should spend about two more minutes and see if we can wrap it up.

**The Chairman:** Certainly if we eliminate the grandfather clause we'll do more than cap. It's a significant seat loss in three provinces—almost four seats in three provinces.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I appreciate the kind words of Dr. McWhinney. I also appreciate the words of Mr. Lee, because I think he made a very valid point, that we shouldn't be talking about losers. I don't think Canadians will view it as a loss if they have fewer MPs in the House of Commons. They might consider that a gain. That is why I am proposing that perhaps all provinces should reduce some of this administrative and electoral burden they face.

So I want to make it clear that while I think the people of Saskatchewan—and I hope I'm not too presumptuous in speaking for a large number of them—would be prepared to move in this direction, I think they would want other parts of the country to share in this privilege and move in that direction as well. So I think we shouldn't just be looking at maintaining the status quo in the number of seats but should also be looking at a lower number of seats in the House of Commons, which would certainly excite people in Saskatchewan.

[Traduction]

**M. Lee:** Monsieur le président, il faut faire ce qui s'impose. Si nous voulons plafonner ou limiter ou que sais-je, si nous devons à cette fin, remanier la disposition sur les droits acquis, alors c'est ce qu'il faut faire. Je ne m'y oppose pas. Je pense qu'on devrait s'y mettre immédiatement.

Je suis également bien disposé à l'idée de pousser un peu plus loin nos discussions sur cette question afin de voir si nous pouvons faire avancer la chose compte tenu évidemment du fait que nous devrons soumettre toute la question à la Chambre des Communes et y obtenir un appui assez généralisé.

**M. McTeague:** Monsieur le président, je partage l'avis du député de Scarborough—Rouge River. Je pense que c'est tout à fait ce que souhaite la population. Cette option ne sera peut-être pas très bien accueillie par les six députés touchés, mais je pense que nous respectons là la diversité du pays. Nous respectons également la volonté des Canadiens. Je pense donc qu'il serait avantageux, utile et approprié, d'élargir peut-être la discussion sur la disposition des droits acquis.

**Mr. McWhinney:** Je partage cet avis. Vous avez bien mené votre barque, monsieur le président. Je pense qu'il y a consensus.

J'aimerais féliciter M. Hermanson tout particulièrement parce qu'il est vraiment le seul représentant ici de ce que l'on pourrait appeler une province qui risque de perdre au change et il a abordé la question de façon très constructive.

Je pense qu'en ce qui concerne la disposition sur les droits acquis, il nous faut affronter le défi et au moins nous demander si cette disposition a sa raison d'être aujourd'hui.

En ce qui concerne le principe du plafonnement, j'ai eu l'impression que sous réserve des considérations d'ordre purement politique que nous avions au sujet des ramifications sur les provinces dont la population est en baisse, le consensus est assez généralisé. Je pense que vous avez très bien fait cela. Comme l'a proposé M. Lee, peut-être pourrions-nous consacrer encore deux minutes à la question et voir si nous pouvons nous entendre.

**Le président:** Évidemment, si nous éliminons la disposition sur les droits acquis, il en résultera beaucoup plus qu'un plafonnement. Dans trois provinces il y aura une perte importante de sièges, presque quatre sièges, ce qui est considérable.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, je remercie M. McWhinney de ses paroles aimables. Je remercie également M. Lee, parce que je pense qu'il a parfaitement raison, nous ne devons pas parler de perdants. Je pense que les Canadiens ne considéreront pas avoir perdu quelque chose parce qu'il y a moins de députés à la Chambre des Communes. Ils considéreront peut-être même y avoir gagné. Voilà pourquoi je propose que toutes les provinces réduisent une partie de leur fardeau administratif et électoral.

Je tiens à préciser que même si je pense que les habitants de la Saskatchewan—and j'espère ne pas faire preuve de prétention en parlant pour un grand nombre d'entre eux—seraient disposés à accepter cette solution je crois qu'ils voudraient que d'autres régions du pays obtiennent ce même privilège et fassent la même chose. Je pense donc qu'il ne faut pas simplement songer à maintenir le nombre actuel de sièges, le statu quo, mais qu'il faut envisager de réduire le nombre de sièges à la Chambre des Communes, ce qui emballera certainement les habitants de la Saskatchewan.

[Text]

**The Chairman:** If you eliminated the 13, you would be down to 288, which is down 7 seats from the current number.

**Mr. Hermanson:** There's no magic in 265, but that would be a significant reduction. It would certainly be noteworthy.

The variance in representation among provinces would, I think, be tolerable. Ontario, in this model, would lose seven seats. It would go from 99 to 92. So in Saskatchewan we would see that while we lost four seats, Ontario lost seven. Yet the proportion of representation in Ontario is not unfair, and likewise in Saskatchewan. So I think that way we all win, which would maybe satisfy Mr. Lee's viewpoint regarding the outlook that Canadians should have with regard to this process.

• 1015

**Mr. Lee:** I'm slightly ambivalent as to whether I would see a reduction or a cap as being best. I have no objections to reductions either.

In terms of how we get there from here, provided that we set a mechanism in motion and provided that the current size of the House of Commons doesn't grow, it wouldn't matter to me whether we ratcheted the thing down over five or ten or twenty years or it happened in one crunch five or ten years from now.

It is possible for us to address a formula or a staged reduction that would take place over five, ten, or fifteen years. The danger in that is that some future Parliament in different conditions might come along and decide it's going to rejig the thing again or freeze it again, or whatever.

If we're getting into the area of equalization of constituencies, then once we get by the clauses that require us to deviate from straight proportional representation we're just dealing with mathematical formulae. At least that's how I see it. So the timing of the application of whatever formula we would adopt, or the phasing in of it, is secondary. We wouldn't have to do it all at once.

**The Chairman:** My only worry about this is that in 1962 and in 1958 the House of Commons had 265 members in it. I don't know what the population of Canada was in 1958, but if it was over 20 million I would be surprised. I don't think it was. I think it was in the teens.

**Mr. Hermanson:** It was 20 million in 1967.

**The Chairman:** Yes, in 1967. So go to 1958. We had 265 MPs then, and people didn't say that was too many.

**Mr. Hermanson:** We didn't have fax machines and two national TV networks. Lots of things have changed.

**The Chairman:** With respect, though, we've grown only slightly and the population has grown by over one-third. The House of Commons has not kept its growth at anything like the growth of the population. I don't think it's that far over.

[Translation]

**Le président:** Si on élimine 13 sièges, il en restera 288, soit sept sièges de moins qu'actuellement.

**M. Hermanson:** Le chiffre de 265 n'a rien de magique, mais ce serait certainement une diminution considérable. Cela serait certes notable.

L'écart dans la représentation d'une province à l'autre serait acceptable, je pense. Selon ce modèle, l'Ontario perdrait sept sièges, passant de 99 à 92. En Saskatchewan, bien que nous perdrons quatre sièges, nous verrons que l'Ontario en a perdu sept. Par contre, la représentation proportionnelle en Ontario n'a rien d'injuste, pas plus qu'en Saskatchewan. Je pense qu'ainsi nous gagnons tous ce qui devrait donner raison à M. Lee sur l'attitude que devraient adopter les Canadiens à l'égard de ce processus.

**M. Lee:** Je ne sais pas vraiment si je préfère une réduction ou un plafonnement. Je ne rejette pas l'idée d'une réduction.

Quant à la façon de procéder, à condition que nous mettions les mécanismes en place et à condition que le nombre de sièges à la Chambre des communes n'augmente plus, il m'est indifférent que nous échelonnions cela sur cinq, dix ou vingt ans, ou que cela se fasse en une seule fois, dans cinq ou dix ans d'ici.

Nous pourrions prévoir une formule de réduction échelonnée sur cinq, dix ou quinze ans. Le risque, c'est qu'un Parlement à l'avenir, dans différentes conditions, décide de remanier la formule encore une fois ou de bloquer le nombre de sièges.

Si nous choisissons d'équilibrer les circonscriptions, lorsque nous nous serons entendus sur les dispositions qui mettent de côté la représentation proportionnelle habituelle, il s'agira simplement d'appliquer des formules mathématiques. Du moins, c'est ce que je prévois. L'entrée en vigueur, immédiate ou échelonnée de la formule que nous retiendrons, est secondaire. Il n'est pas nécessaire de tout faire en même temps.

**Le président:** Ma seule inquiétude c'est qu'en 1962 et en 1958, il y avait 265 députés à la Chambre des communes. Je ne sais pas à combien se chiffrait la population du Canada en 1958, mais je serais surpris s'il y avait plus de 20 millions d'habitants. Je ne le penserais pas. C'était plutôt un chiffre inférieur à cela.

**M. Hermanson:** En 1967, il y avait 20 millions d'habitants.

**Le président:** Oui, en 1967. Donc remontez à 1958. Il y avait alors 265 députés et les gens ne se plaignaient pas qu'ils étaient trop nombreux.

**M. Hermanson:** Nous n'avions pas de télécopieurs et deux réseaux nationaux de télévision. Bien des choses ont changé.

**Le président:** Je tiens à vous faire remarquer cependant que le nombre de sièges n'a augmenté que légèrement alors que la population a augmenté de plus du tiers. La Chambre des communes n'a pas du tout maintenu la même croissance que la population. Je ne pense donc pas que le nombre de sièges soit exagéré.

[Texte]

**Mr. McWhinney:** It looks overpopulated on television as a finite chamber—a finite chamber that has been expanded by grabbing corridors and encroaching on corridors and pushing parties to one extreme end of the business. It looks overcrowded, and I think Mr. Hermanson is right. The television perception might be as important as anything else. People think there are too many people there.

In Mr. Diefenbaker's time it was a more sedate chamber with more breathing space.

**The Chairman:** I don't believe the chamber size has been radically altered since then.

**Mr. McWhinney:** But the number of members has increased.

**The Chairman:** The number of members has increased. There are fewer empty seats.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, I understand what you're saying. On the other hand, the growth in that period has been almost entirely in concentrated urban areas where representation really is not a logically difficult matter.

I suggest two things. One is to remind you of Mr. Hermanson's point. It's probably easier to sell a loss to all provinces than to sell a loss to specific provinces. The other is to think very carefully about how many Canadians, how many of even your constituents, are seriously suggesting that they really wanted this growth in the House of Commons. I don't think very many did.

**Mr. McTeague:** On the other hand, for the weightier ridings... With all due respect, in my riding there are probably more constituents than in all three of the ridings represented by yourselves. The other argument also has to be taken into consideration. There is a multiplicity of ridings in which the representation is well below what most people would consider to be acceptable, notwithstanding the electorate's imperative of getting our financial house in order.

**Mr. Harper:** That's why I agree that we should get on with redistribution.

• 1020

**The Chairman:** Redistribution should solve the relative disparity in size. That's one issue we haven't come to yet. The question of allocation of seats among the provinces is a different issue.

**Mrs. Ablonczy:** We should think about what we are comparing it with. If we are saying a country of 17 million can be properly governed only by 265 people, so you have to have 295 now that we have 27 million, that probably isn't the right mathematical comparison. If you look at other jurisdictions, with far larger populations, they are governed effectively by far fewer people per capita. So we have to look at something other than, it was this way in 1967, so it has to be this way in 1997.

**The Chairman:** I did it for a very specific reason, Mrs. Ablonczy. I think if Canadians discover what the population and the size of their ridings would be with a shrinkage of numbers of seats of that magnitude, 30 seats out of the country...go

[Traduction]

**M. McWhinney:** La Chambre des communes même semble surpeuplée à la télévision; elle s'est agrandie aux dépens des couloirs et en plaçant des représentants des partis aux toutes extrémités de la salle. La Chambre a l'air trop remplie, je pense que monsieur Hermanson a raison. Ce que l'on perçoit à la télévision est peut-être plus important que tout le reste. Les gens ont l'impression qu'il y a trop de députés.

A l'époque de monsieur Diefenbaker, la Chambre était plus fondée, il y avait plus d'espace.

**Le président:** Je ne pense pas qu'on ait vraiment modifié les dimensions de la Chambre des communes depuis lors.

**M. McWhinney:** Toutefois, le nombre de députés a augmenté.

**Le président:** Le nombre de députés a augmenté. Il y a moins de sièges vides.

**M. Harper:** Monsieur le président, je comprends ce que vous dites. Par ailleurs, pendant cette période, la croissance s'est presque entièrement produite dans certaines circonscriptions urbaines où sur le plan de la logistique, la représentation n'est pas vraiment difficile à organiser.

Je propose deux choses. J'aimerais tout d'abord vous rappeler l'argument de monsieur Hermanson. Il est probablement plus facile de faire accepter une réduction du nombre de sièges à toutes les provinces qu'à quelques-unes provinces en particulier. Ensuite, il faut se demander très sérieusement combien de Canadiens, combien dans vos circonscriptions ont vraiment dit qu'ils voulaient que le nombre de sièges à la Chambre des communes continuent à augmenter. Peu, à mon avis.

**M. McTeague:** Par contre, dans le cas des circonscriptions plus peuplées... je vous fais respectueusement remarquer que dans ma circonscription, il y a probablement plus d'électeurs que dans vos trois circonscriptions réunies. Il faut également considérer le revers de la médaille. Il y a une foule de circonscriptions où la représentation est bien en-deçà de ce que la plupart des gens considèrent acceptable en dépit du désir impérieux des électeurs de nous voir mettre de l'ordre dans nos finances.

**M. Harper:** Voilà pourquoi je pense qu'il faut entreprendre le remaniement.

• 1020

**Le président:** Le remaniement de la carte électorale devrait résoudre le problème de l'inégalité relative de grandeur. C'est une question que nous n'avons pas encore étudiée. Celle de l'attribution des sièges aux provinces est différente.

**Mme Ablonczy:** Nous devrons penser à quoi nous le comparons. Si nous disons qu'un pays avec une population de 17 millions peut être bien gouverné avec 265 députés, et qu'il nous en faut maintenant 295 parce que la population est de 27 millions, c'est probablement pas la bonne comparaison mathématique. Si l'on examine le cas d'autres pays, où la population est beaucoup plus élevée, on voit qu'ils sont bien gouvernés avec beaucoup moins de députés par habitant. Donc il ne faut tout simplement pas dire que parce qu'il en était ainsi en 1967, il faut donc qu'il en soit ainsi en 1997.

**Le président:** Je l'ai fait pour une raison précise, madame Ablonczy. Je crois que si les Canadiens découvrent quel sera l'impact sur la population et la grandeur de leur circonscription d'une réduction du nombre de sièges de l'ordre de 30... allez-

[Text]

around and do a few boundaries and imagine how much larger each riding would become, how many more people there would have to be in every riding, and you will get some idea. There will be seat losses of some significance. They will result in ridings growing very significantly in size again. One of the complaints we've frequently heard is that the geographic size of ridings in many places is so overwhelming it is almost impossible to serve them.

To go back to the 265 number, when we've had massive urbanization over the 30-year period since 1958 or so, almost 40 years now, it means rural ridings everywhere—and I don't mean just rural Ontario, which we were hearing about yesterday, I mean everywhere—are going to grow by leaps and bounds to accommodate these figures. That impact will be very direct and very dramatic.

**Mrs. Ablonczy:** I have a couple of things to say about that. First of all, citizens in other countries are served by representatives from larger geographic areas, larger-number areas, and seem to make out fine. Secondly, Canadians aren't saying, I want more personal service, personal contact, from my MP. They are saying, I want better, more efficient, less costly government. That means, in our view, as Canadians, fewer representatives.

I think the people who are saying we have too much area or too many people to serve are really the elected representatives. I really don't hear that coming from the citizens themselves. We have to be cognizant of whom we are trying to serve here.

**Mr. Lee:** Just to reinforce your point, from my point of view, one of the downside risks of actually reducing the number of MPs is to exacerbate the existing urban-rural tension out there now because of the apparent depopulation of the rural areas and the sense people who live in rural areas have that they are becoming less and less represented and served in Parliament and by their MP. I regard that as one of the risks. This is already a tension built into redistribution and the whole system now. If we reduce the number of MPs, it will serve to exacerbate that.

That needn't prevent us from considering it further, though. I am not objecting in principle to considering a reduction.

**The Chairman:** Just to move this along, I think we can get the Chief Electoral Officer to run a 265 scenario so you can see what it looks like. We'll do that and have it a little later on this morning.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, that might be advisable, because it is one model we really haven't seen put forward. It does deserve some consideration.

I would also like to speak to Mr. Lee. I appreciate his concern for rural areas. But I am reminded of what most of our witnesses were saying, that effective representation, whether it be in difficult urban ridings or difficult rural situations, should be addressed by facilitating the tools at the disposal of the member of Parliament to serve his or her constituents rather than by altering the boundaries to try to accommodate those needs. I really appreciate that direction, and I think that would

[Translation]

voir ce qui va se passer et imaginez dans quelle mesure il faudra élargir les circonscriptions et combien de personnes supplémentaires chacune compterait, et vous aurez une idée. Il y aura des pertes de sièges considérables. Par conséquent, les circonscriptions vont s'agrandir de nouveau. Une des plaintes la souvent mentionnée porte sur la grandeur géographique des circonscriptions qui, dans plusieurs régions, sont si grandes qu'il est quasiment impossible de les servir.

Pour revenir au chiffre de 265, depuis 30 ans, depuis environ 1958, soit presque 40 ans, il y a eu une grande urbanisation au Canada, ce qui veut dire que les circonscriptions rurales de partout—et je ne parle pas uniquement des circonscriptions rurales de l'Ontario dont il a été question hier, vont s'agrandir énormément pour tenir compte de ces chiffres. L'impact sera très direct et très dramatique.

**Mme Ablonczy:** J'ai quelques deux ou trois choses à dire à ce sujet. Premièrement, dans d'autres pays, les citoyens sont servis par des représentants de régions géographiques plus vastes et plus peuplées et ils s'en sortent très bien. Deuxièmement, les Canadiens ne réclament pas un service plus personnalisé, et plus de contacts avec mon député. Ce qu'ils veulent c'est un gouvernement plus efficace et moins cher. Cela veut dire, selon nous, comme Canadiens, moins de représentants.

Je crois que ce sont les représentants élus qui disent qu'ils ont une superficie trop grande ou trop d'électeurs à servir. Ce ne sont pas les citoyens qui le disent. Il faut que nous tenions compte de qui nous voulons servir ici.

**Mr. Lee:** J'aimerais renforcer votre argument. À mon avis, une véritable réduction du nombre de députés risque d'aggraver les tensions actuelles entre les régions urbaines et rurales, à cause du dépeuplement des régions rurales et à cause du fait que les habitants de ces régions ont l'impression de perdre de plus en plus leur représentation au Parlement et les services de leur député. Je considère cet aspect comme étant un risque. Le remaniement des circonscriptions électorales et le système tout entier donnent déjà bien à pas mal de tensions. Si nous réduisons le nombre de députés, la situation sera aggravée.

Cependant, cela ne devrait pas nous empêcher de poursuivre notre étude de cette question. Je ne m'oppose pas en principe à l'idée d'une réduction.

**Le président:** Pour faire avancer les choses, je crois que nous pourrons demander au directeur général des élections de créer un scénario avec 265 députés pour que vous puissiez voir de quoi ça à l'air. Nous allons le faire et nous pourrons avoir ce scénario un plus tard ce matin.

**Mr. Hermanson:** Monsieur le président, c'est peut-être une bonne idée, parce que c'est un modèle que nous n'avons pas encore vu. Il mérite d'être considéré.

J'aimerais également parler à M. Lee. Je comprends ses préoccupations pour les régions rurales. Mais je me rappelle que la plupart de nos témoins ont dit qu'il faut, pour assurer une représentation efficace dans une circonscription urbaine difficile ou dans une région rurale difficile, mettre plus d'outils à la disposition des députés pour qu'ils puissent servir leurs électeurs au lieu de remanier les circonscriptions électorales pour essayer de satisfaire ces besoins. Je comprends

## [Texte]

solve the problem. We would be able to maintain more equitable population numbers if we followed the model of setting things up for members of Parliament so they can serve their constituents. Whether it be diversity within a larger populated urban riding or whether it be diversity in a huge geographical riding, that will facilitate this process to a very large extent.

## [Traduction]

parfaitement cette approche, et je crois que c'est peut-être la solution. Nous serons en mesure d'obtenir un meilleur équilibre démographique en utilisant un modèle qui permettra aux députés de servir leurs électeurs. Qu'il s'agisse de diversité dans une grande circonscription urbaine très peuplée, ou qu'il s'agisse de la diversité dans une grande circonscription géographique, on pourrait faciliter le fonctionnement de ce processus dans une grande mesure.

• 1025

**M. Langlois:** Merci, monsieur le président.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aller dans des pays étrangers pour examiner la représentation. Au niveau des législatures provinciales, la seule province où cela se rapproche sensiblement d'une représentation fédérale et provinciale à peu près équivalentes, c'est la législature de l'Ontario où il y a une similitude avec quelques sièges de plus à Queen's Park. Cependant, partout ailleurs, y compris dans les provinces Maritimes, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve on a des assemblées législatives de plus de 50 députés. À l'Île-du-Prince-Édouard c'est 32 alors qu'il y a quatre députés fédéraux à cause de la clause sénatoriale. Il y en aurait probablement seulement un au fédéral, mais 32 au niveau provincial. Il y a quand même une tradition canadienne.

Personnellement, je trouve étrange qu'on veuille importer des modèles d'ailleurs alors qu'on en a qui, depuis fort longtemps, ont fait leurs preuves dans ce pays, sans que la démocratie ait été altérée de quelque façon pour autant.

Sur le point qu'a soulevé M. Hermanson à propos des circonscriptions rurales, hier on a entendu un témoin mentionner que, dans des circonscriptions rurales, il pourrait y avoir un personnel beaucoup plus grand. Il ne faut pas oublier que plus on agrandira une circonscription rurale, plus il faudra arbitrer les litiges entre une partie de la circonscription et une autre qui peut être à des dizaines, voire à des centaines de milles de distance. Ce n'est pas dans la gestion du personnel que doit s'effectuer le travail primordial du député et le sentiment d'aliénation des circonscriptions rurales va continuer à s'accentuer. Je pense qu'on a atteint un point limite quant aux circonscriptions rurales et qu'on a demandé à ces circonscriptions-là un effort déjà très grand depuis les réformes des années 1960.

Je rappelle — je l'avais dit la première journée — que le territoire que je représente a déjà été représenté par quatre députés. Aujourd'hui, cela a été réduit à un. Évidemment la blague habituelle c'est de donner une tape dans le dos et de dire: tu en veux quatre! Toutefois, cela ne règle pas vraiment le problème. Le lendemain, on a encore les mêmes contraintes géographiques, sociologiques et politiques.

Donc, je suis extrêmement réticent à altérer la loi de façon significative dans le sens où l'on voudrait revenir aux années Diefenbaker avec un chiffre comme 265. Politiquement, je ne vois pas comment cela pourrait être appliqué. Si on doit faire de la théorie politique, on pourrait aussi l'essayer avec 200 ou avec 80 comme la législature de la Californie, ou avec 400 comme la législature du New Hampshire. Je pense qu'on doit travailler dans une tradition canadienne en ce qui concerne la représentation. C'est, quant à moi, le premier critère sur lequel je vais me baser.

**Mr. Langlois:** Thank you Mr. Chairman.

I don't think we have to look at other jurisdictions to examine our representation. In terms of the provincial legislatures, the only province where federal and provincial representation are more or less the same is Ontario. The numbers are similar, but there are a few more seats at Queen's Park. However, everywhere else, even in the Maritimes, New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland, there are more than 50 members in the legislatures. In Prince Edward Island there are 32, with four federal members of Parliament because of the senatorial floor clause. There would probably be only one federal member, but 32 provincial ones. So there is a Canadian tradition.

Personally, I find the idea of bringing in models from elsewhere to be quite strange, when we've had, for a long time, our own models that have been time-tested in this country without democracy being altered in any way shape or form.

Regarding Mr. Hermanson's point on rural ridings, yesterday we heard a witness mention that there could be more personnel in these ridings. We have to keep in mind that the more we increase the size of a rural riding, the more it will be necessary to settle disputes between one part of the riding and another, which could be tens, if not hundreds of miles away. Member's time should not be spent on personnel management issues. The feeling of alienation in rural ridings will continue to worsen. I think we've reached a limit with respect to rural ridings, and that we have already asked a lot of them since the reforms in the 1960s.

I remind you — and I said it on the first day — that the territory I'm currently representing has been at one time represented by four members. Today, there is only one. Obviously, the usual joke is to give me a pat on the back and say: you're worth four! However, that doesn't really solve the problem. In the morning, we still face the same geographical, sociological and political constraints.

Therefore, I'm extremely reluctant to significantly change the Act to end up with a number like 265 as was the case back in the Diefenbaker years. Politically, I don't see how that could be applied. If we had to use political theory, we could also try 200 or 80 like in the California legislature, or 400 like in the New Hampshire legislature. I think that regarding representation we must follow Canadian tradition. As for me, that is the first criteria that I'm going to use.

[Text]

**Mr. Harper:** I'd like to clarify one point. I realize there is some debate over the merits of the reduction issue but when we began this discussion, we were discussing capping. There was concern that even a capping formula would run into constitutional challenges. I assume that no longer is the case. The only concern we had with the capping formula was the grandfather clause and with the grandfather clause gone, that concern over the constitutionality of the capping or reducing formulas has been eliminated. Is that what has occurred here?

**Mr. McWhinney:** I think that when there are precise statements, we should listen to them. Nobody made any suggestion that capping, as such, was unconstitutional. The references were simply to the consequences, politically, of capping imposed by the existing clauses on the Senate and the grandfather clause.

With respect to the grandfather clause, it seems to me there is a consensus that we should tackle that and perhaps raise the possibilities of changing the rules on that.

**The Chairman:** Why don't we set this issue aside? I think there is some indication where we can move, and we'll get some additional figures. We can have a look at them and then come back to it.

**Mr. Lee:** I think it would be helpful to the staff and to all of us if we could just firm up one issue. Is our goal here to recommend something that would prevent the House from growing beyond the 295, the current level, or are we going to let it go to 301 and do something after that? I think we have to address that.

• 1030

**Mr. McWhinney:** I think that was agreed, Derek, wasn't it?

I want to discuss Mr. Hermanson's proposal of a reduction. We've excluded these other things: automatic increase and specific increase, 301. Am I right in that, Mr. Hermanson?

**Mr. Hermanson:** Everything is on the table, but that's certainly the preference that I've put forward.

**Mr. Lee:** Whatever we recommend will, at a minimum, contain the size of the House of Commons to 295, its existing strength, and we might go beyond that. Have I got that right? Is that the consensus?

**The Chairman:** There's some willingness to look at that, Mr. Lee. I think that is the way to put it. We're looking at that, but at this stage I don't think we've made any commitment to what it will be. We have to figure out how it can be done.

I'm not prepared to agree today to say that it's 295 but then find that we can't agree on how we're going to achieve that. I don't think you can do one without the other. As tempting as it is to say that sounds fine in theory and that's the theory we want, when it gets to the practice of making the cuts, I have reservations. I'm afraid that we're going to run into a lot of difficulty on that. I'm prepared to look at it, but we ought to keep looking.

[Translation]

**M. Harper:** J'aimerais préciser une chose. Je sais très bien que les mérites d'une réduction soulèvent un débat, mais lorsque nous avons commencé ces discussions, il s'agissait d'un plafond. On craignait même que la formule de plafonnement puisse être contestée sur le plan constitutionnel. Je présume que ce n'est plus le cas. Notre seule crainte à propos de la formule de plafonnement c'était la clause des droits acquis, et comme la clause des droits acquis n'est plus là, notre crainte à propos de la constitutionnalité des formules de plafonnement ou de réduction n'existe plus. Est-ce que c'est ce qui s'est produit ici?

**M. McWhinney:** Je crois que lorsqu'il y a des déclarations précises, il faut les écouter. Personne n'a suggéré que le plafonnement comme tel était inconstitutionnel. On avait tout simplement parlé des conséquences politiques d'un plafonnement imposé par la clause sénatoriale et la clause des droits acquis.

Par rapport à la clause des droits acquis, il me semble que nous soyons tous d'accord pour dire qu'il faut s'attaquer à la question, et peut-être envisager la possibilité de changer les règles.

**Le président:** Pourquoi pas mettre cette question de côté? Je crois que nous avons une idée de la prochaine étape et nous pourrons obtenir d'autres statistiques. Nous pourrons les examiner et ensuite revenir à la question.

**M. Lee:** Je crois qu'il sera utile pour le personnel et pour nous tous si l'on pouvait simplement décider une chose. Visons-nous à recommander une solution qui empêcherait la Chambre de compter plus de 295 députés, le chiffre actuel, ou allons-nous laisser ce nombre grimper à 301 et ensuite faire quelque chose? Je crois qu'il faut en discuter.

• 1030

**M. McWhinney:** Je crois que c'est ce qui a été convenu, Derek, n'est-ce pas?

J'aimerais discuter de la proposition de M. Hermanson visant une réduction. Nous avons exclu une augmentation automatique et une augmentation précise, à 301. Est-ce bien cela, monsieur Hermanson?

**M. Hermanson:** Tout est sur la table, mais je vous ai proposé ce que je préfère.

**M. Lee:** Notre proposition quelle qu'elle soit maintiendra la taille de la Chambre à au moins 295 députés, son nombre actuel, et nous irons peut-être un peu plus loin. Est-ce que j'ai bien compris? Est-ce que tout le monde est d'accord?

**Le président:** Je crois que nous sommes d'accord pour examiner la question dans cette optique, monsieur Lee. Je crois que c'est ainsi qu'il faut s'exprimer. Nous allons considérer cet aspect, mais à ce stade, je ne crois pas que nous nous soyons engagés à propos du nombre. Il faut déterminer comment le faire.

Je ne suis pas prêt à dire aujourd'hui, d'accord, c'est 295, pour me rendre compte ensuite que nous ne pouvons pas nous mettre d'accord sur la façon d'y parvenir. À mon avis, les deux vont ensemble. Nous serons peut-être tentés de dire que cette idée semble excellente en théorie et que c'est bien ce que nous voulons, mais lorsqu'il faut commencer à couper, j'ai mes réserves. Je crois que nous aurons des difficultés à cet égard. Je suis prêt à considérer cet aspect, mais nous devrons continuer à en considérer d'autres.

## [Texte]

**Mr. Lee:** So in any modelling that the staff will do now—

**The Chairman:** The only model we're doing is the 265 number crunch with the Senate floor in it.

**Mr. McWhinney:** And the re-examination of the grandfather clause.

**The Chairman:** But that doesn't require work on the part of the staff. What we have to decide is how much of the grandfather clause is going to be removed. The number crunch at 265 will not include the grandfather clause, because it would be taking us to levels prior to its implementation, in any event. So I don't see any need for it to be there; we couldn't have it there.

**Mr. Harper:** It's clear that, at any level of 295 or less, the grandfather clause would be out, with any cap.

**The Chairman:** It doesn't have to be completely out; it could be modified. As you can see from the calculation of the current formula, you'd get to 288 if the grandfather clause were not there. So it could be partially out if it went below 295 but not as low as 288.

**Mrs. Ablonczy:** Mr. Lee's point is that we should have some indication of where we want to head, and then we can discuss how we're going to get there. If we're not going to say where we're headed until we decide how we're going to get there, that seems to me to be putting things backwards.

**The Chairman:** I think there's a willingness to look at reduction. I sense that everybody has expressed that. It's a question of how much and a question of how it will be done. That is a reduction from 301.

**Mrs. Ablonczy:** But why would there be a reduction from 301? Right now it's 295.

**The Chairman:** Well, no, it's 301 under the law that's currently in force.

**Mrs. Ablonczy:** But that's why we're here to—

**The Chairman:** We're here to change the law, but the law currently in force makes the number 301.

**Mrs. Ablonczy:** That law has been suspended, so now here we are—

**The Chairman:** No, it hasn't. Those commissions are still carving merrily on their way, and unless we pass something else before February... whatever date the Senate stuck in there. Was it June of next year?

**Mr. McWhinney:** [Inaudible—Editor].

**The Chairman:** Then it automatically goes back into force. So if we don't agree on something, it's 301, and that's the figure we're working down from, really.

**Mrs. Ablonczy:** Well, I'd certainly be prepared to add to a consensus that we look at capping it at 295, and preferably reducing it.

**Mr. McTeague:** I've never expressed any verbal desire to reduce from 295. I believe that my first comments began with the assumption of keeping it at 295 and working out the mechanism, the formula, and taking in all the constitutional and political considerations from there. So I think we're very close on this one.

## [Traduction]

**M. Lee:** Donc les modèles que le personnel nous soumettra...

**Le président:** Le seul modèle auquel nous travaillons c'est la réduction à 265, compte tenu de la clause sénatoriale.

**M. McWhinney:** Ainsi que l'examen de la clause des droits acquis.

**Le président:** Mais cela n'exige aucun travail du personnel. Nous devrons décider dans quelle proportion la clause des droits acquis sera éliminée. La réduction jusqu'à 265 ne comprendra pas la clause des droits acquis, parce que cette réduction nous ramènerait à des niveaux antérieurs à son entrée en vigueur de toute façon. Donc je ne vois pas pourquoi il faut laisser là; nous ne pourrions pas la garder.

**M. Harper:** Il est clair que si le nombre est de 295 ou moins, la clause des droits acquis ne s'appliquera plus, peu importe le plafond.

**Le président:** Il n'est pas nécessaire de l'éliminer complètement; on pourrait la modifier. Comme vous pouvez voir, avec la formule actuelle, le nombre sera de 288 si la clause des droits acquis n'existe plus. Donc on pourrait éliminer la clause en partie si ce nombre était inférieur à 295, mais pas à un niveau aussi bas que 288.

**Mme Ablonczy:** M. Lee dit qu'il faut savoir où nous allons, pour ensuite pouvoir discuter des modalités d'application. Ne pas procéder dans cet ordre, à mon avis, c'est faire les choses à l'envers.

**Le président:** Je crois que nous sommes prêts à considérer une réduction. Je crois que tout le monde l'a déjà dit. Reste à savoir une réduction de combien et comment le faire. C'est-à-dire une réduction à partir de 301.

**Mme Ablonczy:** Pourquoi une réduction à partir de 301? Le nombre actuel est de 295.

**Le président:** Eh bien, non, d'après la loi qui est en vigueur actuellement, c'est 301.

**Mme Ablonczy:** Mais nous sommes là pour...

**Le président:** Nous sommes ici pour modifier la loi, mais en vertu de la loi en vigueur actuellement le chiffre est 301.

**Mme Ablonczy:** Cette loi a été suspendue, donc nous voilà...

**Le président:** Pas du tout. Les commissions continuent à siéger, et à moins que nous n'adoptions autre chose avant le mois de février... quelle que soit la date fixée par le Sénat. Est-ce que c'était juin de l'année prochaine?

**Mr. McWhinney:** [Inaudible—éditeur]

**Le président:** La loi est reconduite automatiquement. Donc si nous ne nous mettons pas d'accord sur quelque chose, c'est 301, et, en effet, c'est à partir de ce chiffre que nous travaillons.

**Mme Ablonczy:** Eh bien, je serai certainement prête à accepter que l'on envisage un plafonnement à 295, et, de préférence, à un chiffre plus bas.

**Mr. McTeague:** Je n'ai jamais exprimé le désir d'effectuer une réduction à partir de 295. Je crois que mes commentaires étaient fondés sur l'hypothèse que le nombre restait à 295 et que nous devions trouver un mécanisme, une formule, en tenant compte des préoccupations constitutionnelles et politiques. Donc je crois que presque tout le monde est d'accord.

[Text]

**The Chairman:** May I suggest that we move on to the next topic.

**Mr. Lee:** I don't want to leave this until it's clear that I'm not really looking at 301, personally; I'm looking at 295, and I think the staff ought to generate a 295 model, as well.

**The Chairman:** We have a 295 model, Mr. Lee.

**Mr. Lee:** It's in the book. Okay, that's fine. As long as it's clear, I wanted the record to show that I'm trying to get through this looking at something less than 301.

**The Chairman:** I hear you, Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Thank you.

[Translation]

**Le président:** Je propose que l'on passe au prochain sujet.

**M. Lee:** Je ne veux pas changer de sujet avant d'avoir bien précisé que personnellement, je ne considère pas 301; je considère 295, et je crois que le personnel devrait préparer un modèle basé sur ce nombre.

**Le président:** Nous avons un modèle avec 295 députés, monsieur Lee.

**M. Lee:** C'est dans le livre. D'accord, très bien. Pourvu que ce soit clair. Je voulais tout simplement indiquer dans le procès-verbal que j'essaie de considérer un nombre inférieur à 301.

**Le président:** C'est noté, monsieur Lee.

**M. Lee:** Merci.

• 1035

**The Chairman:** We can skip through quite a number of the items on that list because we've really dealt with the whole issue.

At the top of page 2, frequency of readjustments, we heard a lot of evidence on how, if we did this every five years instead of following every decennial census, we would have more minor adjustments, less upset, less traumatic changes. If we did it after every federal election it could be different, but of course we cannot predict when those are going to be. Then there's the current provision after each decennial census. Is there a view of the committee on how often we should go through this little process?

**Mr. Harper:** It was fairly clear that the preponderance of testimony was that we should look at more frequent readjustments. It seemed to come from a wide range of our witnesses. I would suggest that we also take the other part of their testimony which, generally speaking, was that we should be looking at using electors. If we did that, we could have readjustments following every general election and provide some kind of trigger to activate that in certain provinces. Obviously, it would be within the constitutional context that redistribution between provinces could still only occur every ten years on the basis of population. It seemed to me that was the more frequent view, and I would suggest redistribution after every general election, using electors within provinces, was the overwhelming preponderance of what we heard from our experts.

**Mr. Lee:** I'm cautious about the suggestion that we redistribute either across the country or intraprovincially, with a redistribution within each province; in other words, a minor adjustment every five years. A change is a change is a change. While I sympathize with the suggestion that the more frequent the changes the more used to change we are, and they simply come like the changing of the seasons, but I have found in my relatively short political life—and I represent an urban riding—that people are starting to get very confused about who their MP is, who their MPP or their MLA is, who their regional councillor is, who their city councillor is, and who their school trustee is. I forgot the mayor, and I probably forgot the electrical commission representative.

**Le président:** Nous pouvons sauter plusieurs points sur cette liste car nous avons déjà traité de toute cette question.

Au haut de la page 2, fréquence des remaniements, au cours de nombreux témoignages, on nous a dit que si cela se faisait à tous les cinq ans au lieu de se faire après chaque recensement aux dix ans, il n'y aurait que de petits remaniements, des changements moins traumatisants. Si nous le faisions après chaque élection fédérale, ce serait différent, mais évidemment, nous ne pouvons prédire quand auront lieu ces élections. Ensuite, il faut examiner la disposition actuelle qui prévoit un remaniement à tous les dix ans, après le recensement. Que pensent les membres du comité de la fréquence de ce processus?

**M. Harper:** Il est ressorti clairement de la plupart des témoignages qu'il fallait envisager des remaniements plus fréquents. C'est ce que nous ont dit de nombreux témoins représentant toute une gamme d'opinions. Je dirais qu'il faut également retenir l'autre partie de leur témoignage, à savoir que d'une façon générale, il faudrait songer à se fonder sur les électeurs. Dans un tel cas, nous pourrions prévoir des remaniements après chaque élection générale associés à un mécanisme de déclenchement dans certaines provinces. Évidemment, conformément à la Constitution, le remaniement entre province ne pourrait se faire qu'à tous les dix ans, selon la population. Il me semble que c'était l'opinion la plus répandue et je dirais que l'avis généralisé de nos spécialistes était qu'il fallait envisager un remaniement après chaque élection générale, fondé sur le nombre d'électeurs dans chaque province.

**M. Lee:** Je suis sur mes gardes en ce qui concerne l'idée de faire un remaniement qui touche tout le pays ou qui franchisse les lignes interprovinciales; en d'autres termes, un remaniement mineur à tous les cinq ans. Le changement, c'est le changement. Bien que je reconnaissse que plus les changements se font fréquemment, plus nous nous y habituons, plus nous finissons par les considérer comme on considère les changements de saisons, je dois dire qu'au cours de ma courte vie politique, et je représente une circonscription urbaine, j'ai constaté que les gens commencent à ne plus savoir qui est leur député, qui est leur député provincial, ou qui sont les conseillers régionaux, qui sont les conseillers municipaux et qui sont les commissaires d'école. J'ai oublié de parler du maire, et j'ai probablement oublié les représentants de la commission de la compagnie d'électricité.

## [Texte]

From the point of view of the macro, as you look down on all these riding maps it's easy to say this is a little tinker here, a little jig in the map over here. But if you're the constituent who's being rejigged you're talking binary language, zeros and ones. For that person, talking binary language, a change is a change is a change. They have had their community of interest changed, to use a term used in this field. They've had their MP changed. Their sight-lines all have to be recalibrated, if I can use a military term. I'm cautious about it.

If you look at it from the point of view of the voters—and that's perhaps in the end the only perspective that really should count around here—I don't think more frequent changes make it any different for the voters. I'm sure they wouldn't call it traumatic, but it's still a significant change for them suddenly to find themselves in a new riding, with a new name, and with a new MP. For those who are active politically, they find themselves in a new political association. For those who follow electoral results from election to election, you've got to rejig the polling stations. You can't track the thing through election to election.

• 1040

I'm very cautious about the revisions every five years. I like the ten-year rule better.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, I readily agree with the member who has just spoken. Being the member for Ontario riding, I am often confused for the provincial MPP, and for obvious reasons that creates some problems.

I want to talk about the frequency of readjustments. For practical reasons, we may not be able to look at anything more frequent than every single election. Anything better than what we have right now would be a tremendous improvement and we would not have the anomaly of large, overly represented or under-represented ridings.

The question of whether it's based on electors or on population is one, however, where I would perhaps take exception to the comment by Mr. Harper. I do believe that given the many "young" ridings, people who are 13, 14, or 15 now will be electors in three or four years to come. So I do not think we should derogate from or leave the rule of population when considering the frequency and size and nature of adjustments.

**The Chairman:** Might I take this as a compromise on this to the royal commission's recommendation, which recommended that electoral boundaries in a province be redrawn after each general election in which 25% or more of the constituencies contain a number of voters deviating from the provincial quotient by more than 15%. You would have it happen only in a province where you had a serious imbalance. Then you would have a redistribution in that province. It would not be one where there's a recalculation of the provincial things. That would still happen every ten years. I wonder if that's a compromise that might accommodate the divergent positions we have here.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, you have fairly eloquently said what I had wanted to say. But I want to put forth some more justification for that position.

## [Traduction]

D'un point de vue global, quand on regarde la carte des circonscriptions, il est facile de dire, un petit ajustement ici, un petit ajustement là. Mais pour l'électeur, c'est du chinois. Pour l'électeur, le changement, c'est le changement. La communauté d'intérêt a été modifiée pour utiliser une expression du domaine. Il faut donc que l'électeur réaligne ses canons si on peut dire. Je ferais très attention.

Du point de vue des électeurs, et c'est peut-être le seul point de vue qui compte vraiment ici, je ne pense pas que les changements plus fréquents changent quoi que ce soit pour eux. Ils n'y voient peut-être pas un changement traumatisant, mais c'est quand même un changement important quand on se retrouve dans une nouvelle circonscription, qui porte un nom nouveau et qui a un nouveau député. Pour ceux qui s'intéressent activement à la politique, cela signifie également une nouvelle association politique. Pour ceux qui suivent les résultats des élections d'une élection à l'autre, cela signifie un remaniement des bureaux de scrutin. Impossible de suivre l'évolution de la situation d'une élection à l'autre.

• 1040

J'ai de nombreuses réserves au sujet des révisions à tous les cinq ans. Je préfère la règle des dix ans.

**M. McTeague:** Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire mon collègue. Comme député de la circonscription d'Ontario, on me prend souvent pour mon collègue provincial, ce qui, évidemment, crée quelques difficultés.

J'aimerais dire quelques mots au sujet de la fréquence des remaniements. Pour des raisons pratiques, il ne sera peut-être pas possible d'envisager que les remaniements se fassent plus souvent que chaque élection. Toute amélioration par rapport à la situation actuelle serait extrêmement avantageuse et nous éviterions ainsi l'anomalie que constituent les grandes circonscriptions sous-représentées ou surreprésentées.

Quant à savoir s'il faut que la formule soit fondée sur le nombre d'électeurs ou sur la population, je ne suis peut-être pas d'accord avec ce qu'a dit M. Harper. Je sais que vu le nombre de «jeunes» circonscriptions où il y a de nombreuses personnes de 13, 14 ou 15 ans maintenant, ces personnes voteront dans trois ou quatre ans. Dans ces circonstances, à mon avis, il faut donc tenir compte, en considérant la fréquence, l'ampleur et la nature des remaniements, de la règle fondée sur la population.

**Le président:** Offrez-vous là un compromis par rapport à la recommandation de la Commission royale qui recommandait que les limites électORALES dans une province soient remaniées après chaque élection générale lorsque 25 p. 100 ou plus des circonscriptions affichent un écart de 15 p. 100 par rapport au quotient provincial? Cela ne se produirait que dans une province qui affiche un grave déséquilibre. Cela n'entraînerait pas de remaniement d'une province à l'autre. Cela ne se ferait qu'à tous les dix ans. Est-ce là un compromis qui permet de tenir compte des positions divergentes qui ont été exprimées.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, vous avez dit avec éloquence ce que je voulais dire. Toutefois, j'aimerais offrir d'autres arguments en faveur de cette position.

[Text]

Mr. McTeague spoke about potential electors who are 13, 14, 15 years old. If you base it on electors—and a great number of them reach voting age every election—this would accommodate that. You would recognize these people were on the voters' list and you would make the adjustment in time to accommodate constituencies with a young population.

The other thing is that if you have a fairly static province such as Newfoundland or even Saskatchewan, in most instances it would not require a readjustment after every election. What this process would tell us is that we don't need to do the adjustment. In fact, you would have that continuity where you needed the continuity and you would not get the wide variance you would get if you waited for ten years and then you had real problems.

In ridings whose make-up is changing very rapidly, such as Mr. McTeague's riding, which is growing extremely fast, you would be able to catch that much more quickly and make the adjustments you need to in those areas, in provinces such as British Columbia or Ontario, where probably a readjustment would be required every four years. You have the best of both worlds if we follow that type of procedure.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, just before commenting on it, I wanted to get a clarification on its applicability to the provincial voters list. Would the recommendation apply to the provincial rolls?

**The Chairman:** No. It applies to the voters on the federal list in the election.

**Mr. McTeague:** But would the 25%, or the 15%, be based on the provincial weighted numbers?

**The Chairman:** It would be the provincial quotient of electors. After each general election the elections commission would determine the electoral quotient for each province. It would do that based on the number of electors on the list. Then if there were variations of more than 15% in a particular riding, as I understand it, in 25% of the ridings, then a redistribution would be done in the province.

**Mr. Lee:** Does the recommendation also envisage an inevitable ten-year redistribution in any event?

**The Chairman:** Yes. It's required by the Constitution.

• 1045

What we could do is put in a provision that we shall do this calculation based on electors on the list to trigger a redistribution, and then it would be done, presumably, on the basis of census figures, whichever are the most recent, either the decennial one or if the five-year census had taken place in the 1986, 1996, 2006 years, then those figures would be used for it.

**Mr. Hermanson:** But do I understand correctly that the decennial census would relate only to the number of seats in the province—

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hermanson:** —and the readjustment of seats province to province, not the drawing of the boundaries within the province?

[Translation]

M. McTeague a parlé des futurs électeurs qui ont actuellement 13, 14 et 15 ans. Si la formule est fondée sur le nombre d'électeurs, dont un grand nombre peut voter pour la première fois à chaque élection, c'est une possibilité. Sachant que ces personnes figureront sur la liste des électeurs, vous pourriez faire les remaniements au moment opportun afin de tenir compte de cette jeune population dans certaines circonscriptions.

Par contre, si la population est assez statique comme à Terre-Neuve ou même en Saskatchewan, dans la plupart des cas, il ne serait pas nécessaire d'effectuer un remaniement après chaque élection. La formule nous permettrait de déterminer qu'il n'est pas nécessaire de faire le remaniement. En fait, il y aurait continuité là où c'est nécessaire et cela permettrait également d'éviter les grands écarts qui peuvent survenir lorsqu'on attend dix ans avec tous les problèmes que cela comporte.

Dans les circonscriptions dont la composition évolue rapidement comme celle de M. McTeague, dont le taux de croissance est extrêmement rapide, il serait possible d'en tenir compte beaucoup plus rapidement et de faire les remaniements, le cas échéant, dans les provinces telles que la Colombie-Britannique ou l'Ontario où les remaniements s'imposeraient probablement à tous les quatre ans. Nous gagnerions ainsi sur les deux tableaux.

**M. McTeague:** Monsieur le président, avant de faire quelques commentaires, j'aimerais savoir, à titre de précision, si cette formule s'appliquerait à la liste provinciale?

**Le président:** Non. Seuls les électeurs sur la liste fédérale seraient visés.

**Mr. McTeague:** Mais est-ce que cela n'est pas fondé sur les 25 p. 100 ou les 15 p. 100 de moyenne pondérée provinciale?

**Le président:** Il s'agit du quotient provincial des électeurs. Après chaque élection générale, la commission des élections détermine le quotient électoral de chaque province. Les calculs sont fondés sur le nombre d'électeurs inscrits sur la liste. Et s'il y a un écart de plus de 15 p. 100 dans une circonscription particulière, si je comprends bien, dans 25 p. 100 des circonscriptions, il y a remaniement dans cette province.

**Mr. Lee:** Cette recommandation inclut-elle un remaniement inévitable à tous les dix ans?

**Le président:** Oui. C'est exigé par la Constitution.

Nous pourrions inclure une disposition selon laquelle le remaniement serait déclenché en fonction d'un calcul fondé sur le nombre d'électeurs révélé par le recensement le plus récent, décennal ou quinquennal au besoin, pour les années 1986, 1996, 2006.

**M. Hermanson:** Ai-je bien compris que le recensement aux dix ans n'aurait une incidence que sur le nombre de sièges par province...

**Le président:** Oui.

**M. Hermanson:** ...et le remaniement d'une province à l'autre, sans avoir d'incidence sur les limites à l'intérieur d'une province?

## [Texte]

**The Chairman:** That's correct. It would relate to both. The decennial census would relate to drawing in the province and province-to-province stuff.

**Mr. Hermanson:** Then you would have two readjustments. You would have one following the election plus one... There is no need for that. The only need is for the decennial census to determine whether there needs to be a readjustment of seats allocated to provinces.

**The Chairman:** I think the Constitution requires that there be one consequent on the decennial census. If you didn't need one in the province because everything was within the 25% or whatever the variance is, then presumably they wouldn't do one. One hopes that the commission would have the wit—

**Mr. Hermanson:** What you are saying is if all of a sudden your province gained or lost seats, then you would have to redraw the boundary. I understand.

**Mr. Lee:** It is a suitable time to address a related issue. It has to do with the ten-year redistribution. We ought to be looking at a mechanism that would provide either a dispensation or a pro forma nominal redistribution in provinces that don't need them.

If we are required every year to do a redistribution, then from time to time some provinces might not need any redistribution at all, yet under the current law they might be forced to undergo one. We should be proposing a mechanism whereby, although you are required to get out the calculator and look at the numbers, we won't have to go through the exercise of appointing commissioners and hiring staff and doing publications and spending lots of taxpayers' money just in a pro forma exercise.

Could I ask that we consider that now, or later in this exercise?

**The Chairman:** Yes, although I think the experience has been that redistribution has been required. If you look at the figures provided by the Chief Electoral Officer under H and at the variance from the provincial quotients in each of the provinces, I don't think you'll find a province that hasn't got variances of greater than 25% in some constituencies.

**Mr. Lee:** Is this true of our Prince Edward Island case as well?

**The Chairman:** Prince Edward Island was okay. Sorry, you're right. The greatest variance there was minus 7%.

**Mr. Lee:** What I am trying to get at is did the people's government go through the exercise of appointing commissioners in the province of Prince Edward Island—

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lee:** —and pay them the per diems and publish the maps and go through the whole exercise?

**The Chairman:** Oh, no doubt.

**Mr. Lee:** Professor McWhinney says that there was no choice because the law didn't give them any, but I am just wondering whether or not we should be recommending that, in cases where we don't need to do anything except pull out the calculator, we would provide a dispensation or just a nominal one person meeting with himself or herself in the afternoon, signing the paper, and it would be over.

## [Traduction]

**Le président:** Justement. Cela porte sur les deux aspects. Le recensement aux dix ans influencerait les limites à l'intérieur d'une province et les remaniements d'une province à l'autre.

**M. Hermanson:** Donc il y aurait deux remaniements. Il y aurait un remaniement après les élections et ensuite un autre... Ce n'est pas nécessaire. Le recensement décennal ne devrait servir qu'à déterminer s'il faut modifier le nombre de sièges alloués aux provinces.

**Le président:** Je pense que le recensement décennal a une conséquence prévue dans la Constitution. Si l'écart est inférieur à 25 p. 100 ou quel que soit le chiffre, il n'est pas nécessaire de faire de remaniement dans la province et je présume qu'il n'y en aurait pas. On ose espérer que la commission aurait le génie de...

**M. Hermanson:** Vous dites donc que si soudainement votre province gagnait ou perdait des sièges, il faudrait refaire les limites. Je comprends.

**M. Lee:** C'est le moment de soulever une question connexe. C'est au sujet du remaniement aux dix ans. Il nous faudrait songer à un mécanisme qui permette soit d'éviter le remaniement ou d'en faire un pour la forme dans les provinces où ce serait inutile.

Si nous devons à chaque année faire un remaniement, alors, de temps à autre, il peut arriver que ce ne soit pas nécessaire dans certaines provinces et pourtant, en vertu de la loi actuelle, on pourrait être obligé de le faire quand même. Nous devrions proposer un mécanisme qui permette après avoir fait les calculs d'usage, d'éviter de nommer des commissaires et d'embaucher du personnel, de faire des publications et de dépenser des deniers publics simplement pour se conformer au règlement.

Puis-je vous demander d'y réfléchir maintenant ou encore plus tard?

**Le président:** Oui, toutefois, je pense que d'après l'expérience, les remaniements étaient nécessaires. Si vous regardez à la lettre H, vous constaterez que d'après les chiffres que nous a fournis le directeur général des élections, les chiffres sur les écarts dans chacune des provinces par rapport aux quotients provinciaux, vous ne trouverez pas, je pense, de province où il n'y a pas de circonscription où l'écart est inférieur à 25 p. 100.

**M. Lee:** Est-ce également le cas de l'Île-du-Prince-Édouard?

**Le président:** Non, ça va pour l'Île-du-Prince-Édouard. Excusez-moi, vous avez raison. L'écart le plus grand était de moins 7 p. 100.

**M. Lee:** Ce que je tente de déterminer, c'est si le gouvernement a pris la peine de nommer des commissaires à l'Île-du-Prince-Édouard...

**Le président:** Oui.

**M. Lee:** ...de leur verser des indemnités journalières, de publier des cartes et de faire tout l'exercice?

**Le président:** Sans doute.

**M. Lee:** Le professeur McWhinney dit que nous n'avions pas le choix, que la loi le prévoit, mais je me demande s'il n'y aurait pas lieu de recommander que, dans de tels cas, il suffise de faire les calculs. Nous pourrions prévoir une dispense ou encore prévoir qu'une personne regarde ça un après-midi, signe les documents et la vérification serait faite.

[Text]

**The Chairman:** Certainly we could put a provision in the law indicating that where there was no variation it would be unnecessary to appoint a commission for that province.

**Mr. Lee:** That's what I am looking at.

**Mr. McWhinney:** We need some tidying here that probably should constitutionally be done in light of Mr. Hermanson's comments. When Mr. Kingsley appeared, his evidence was very impressive. It was before the current round, but he was the one who suggested the five-year adjustment in order to avoid these pathological changes that created so much anguish in recent times.

There, it is related to the election statistics and the number of electors, whereas the constitutional requirement is of course linked to the census and population.

It may well be that rationally, if we are looking to electors rather than population, we should perhaps examine whether this tie into the census as such is a good constitutional base.

There might be some tidying up generally that could be done here. I am not going to suggest it this morning. I would like to think it through.

• 1050

I was very impressed with Mr. Kingsley's suggestion that based on the election returns, his office could present statistics very quickly and very reasonably; it wouldn't be a massive operation doing these intra-provincial readjustments every five years. Certainly he felt, and I am inclined to think so too, it would take away the anguish so many members evidently felt, looking at these huge changes after ten years.

**Mr. Harper:** I want to comment on this once more before we go too far on this compromise notion. I am very open to whatever we adopt here, but I just raise a concern talking about sometimes using population figures for drawing boundaries and sometimes using elector figures. I think either we should have a system where we redistribute every five years based on population or some kind of best data available for population or we should go after every election based on electors. If we start mixing the two, I haven't studied the numbers carefully enough, but I could certainly perceive us beginning to make changes simply because we are using different data bases on each redistribution.

I think this is an example of compromise where half the population will drive on one side of the road and half will drive on the other. Some compromises logically cause these kinds of problems.

**Mr. McWhinney:** Actually, I think we are now blending the two. Maybe we should rationally choose one or the other.

**Mr. Harper:** I took your comment as supportive of what I said.

**Mr. McWhinney:** I think you're absolutely right.

**Mr. Hermanson:** Just to speak again in favour of the readjustment following every election, when you tie yourself to the census, or even the five-year census, it very likely will conflict with the timing of elections. We've seen that time and time again, where the process has been suspended. It has been messed up and we've created some very great population variances and so on and so forth.

[Translation]

**Le président:** Nous pourrions certainement inclure une disposition dans la loi qui prévoit qu'en l'absence d'écart, il n'est pas nécessaire de nommer une commission dans cette province.

**M. Lee:** Voilà ce que je veux.

**M. McWhinney:** Il nous faut sans doute mettre un peu d'ordre comme le propose M. Hermanson. Lors de sa comparution, M. Kingsley a dit des choses très impressionnantes. C'était avant les séances actuelles, mais c'est lui qui a proposé le remaniement aux cinq ans afin d'éviter, comme ce fut le cas ces dernières années, trop d'angoisse.

Il s'agirait de lier la formule aux statistiques et au nombre d'électeurs alors qu'à l'heure actuelle, la Constitution prévoit évidemment une formule fondée sur le recensement et la population.

La meilleure façon serait peut-être, si nous voulons retenir le critère des électeurs plutôt que celui de la population, de voir s'il y a moyen de lier ça au recensement comme le fait la Constitution.

Il y a peut-être moyen de mettre de l'ordre dans tout cela. Toutefois, je ne vais pas proposer de le faire ce matin. J'aimerais y réfléchir.

J'ai été très impressionné lorsque M. Kingsley nous a dit qu'en se fondant sur les résultats d'une élection, son bureau pouvait préparer des statistiques très rapidement et à un coût très modique; que ce ne serait pas une tâche très difficile de faire les remaniements intraprovinciaux à tous les cinq ans. Et il était certainement d'avis et je suis porté à le croire aussi que l'on éliminerait ainsi l'angoisse d'un si grand nombre de députés face aux remaniements énormes qui surviennent après dix ans.

**M. Harper:** J'aimerais faire quelques commentaires sur cette question encore une fois, avant que nous n'avancions trop dans cette idée d'un compromis. Je suis très ouvert à ce que nous pourrions adopter, mais j'aimerais vous mettre en garde contre l'idée de se fonder dans certaines circonstances sur la population et dans d'autres sur le nombre d'électeurs pour fixer les limites. Je pense qu'il nous faut adopter un système de remaniement aux cinq ans fondé sur la population ou sur les meilleures données disponibles sur la population ou alors nous fonder sur le nombre d'électeurs après chaque élection. Si nous commençons à marier les deux, je n'ai pas examiné les chiffres assez attentivement, mais je nous vois commencer à apporter des changements tout simplement parce que, après chaque remaniement, nous nous fondons sur des bases de données différentes.

Je pense que c'est l'exemple d'un compromis où la moitié des conducteurs se trouvera à droite et l'autre moitié à gauche. Logiquement, c'est le genre de problème qu'entraînent certains compromis.

**Mr. McWhinney:** En fait, je pense que nous mélangeons déjà les deux. Peut-être pourrions-nous choisir l'une ou l'autre formule.

**M. Harper:** J'en conclus que vous appuyez ce que j'ai dit.

**Mr. McWhinney:** Je pense que vous avez parfaitement raison.

**Mr. Hermanson:** Pour plaider encore une fois en faveur d'un remaniement après chaque élection, je dirai que si vous vous fondez sur le recensement ou même un recensement aux cinq ans, il n'est pas dit que cela coïncidera avec le moment des élections. Encore et encore nous avons vu le processus laissé en suspens. Il y a eu des erreurs et nous avons créé de très grands écarts, etc.

**[Texte]**

I realize elections aren't sure things either. Suppose there were a minority situation election in two years. I am sure we would have to suspend. I don't think that's a problem. It would be just a fact of life.

Regarding what Mr. Harper said, I think he is correct. We have to make sure the redistribution following the decennial census is the same readjustment that would take place following the first election following that census. I don't think you want to do one starting on a readjustment or a redistribution process following a decennial census before the first election following that decennial census, if you understand what I mean.

That shouldn't be a problem. Right now we have delayed following decennial censuses for many years. I just think we need to coordinate that so the readjustment between provinces takes place at the same time as the readjustment based on the voters' list takes place. The adjustment between provinces is based on the population as determined by the census. The adjustment intra-provincially is based on the enumeration of the voters' list. But the process has to be simultaneous; otherwise we will have no end of problems.

**The Chairman:** To make it fairly clear here, if there is a decennial census and seats are reallocated between provinces, you obviously have to do a redistribution in the province. So there would be an immediate redistribution after a decennial census in the normal course, as we have had. You don't have one after an election unless there is a problem with the numbers.

The only reason I had suggested using voters is that the royal commission recommendation said that. It is your trigger to indicate that there is a problem with numbers in the province. If the province has that imbalance in electors on the list, it is an indication something is wrong. It then triggers a redistribution within that province after the election.

It may be safer to go on numbers of people. But if you don't have that figure, I don't know how you do it. Either we choose to do it after an election or we do it after the census, the five-year off-term census, as it were.

• 1055

**Mr. McWhinney:** Returning to Mr. Harper's point though, we're dealing with the constituent processes. The electoral system and electors are the base really, not population, so I think probably rationally we should be moving over to a system that looks to electors. I think we might ask the general counsel, pending our final report, to look to the issue of whether we could switch the compulsory redistribution after the census. The census determines the allocation between provinces, but it seems to me the allocation within provinces could still be done according to electors. We might ask the counsel to advise on that, but I think linking to population misses the point that this is part of the constituent process and the constituent process is elections and electors, not population.

**[Traduction]**

Je sais bien que des élections ne sont pas garanties. Supposons qu'il y ait des élections dans deux ans parce que le gouvernement était minoritaire. Je sais qu'il faudrait alors laisser cela en suspens. Je ne pense pas que ce soit un problème. C'est la vie.

En ce qui concerne ce qu'a dit M. Harper, je pense qu'il a raison. Nous devons nous assurer que tout remaniement après le recensement donne le même résultat qu'un remaniement fait à la suite des premières élections suivant ce recensement. Je ne pense pas que l'on veuille entreprendre un remaniement après le recensement mais avant les premières élections qui auraient lieu après ce recensement, si vous voyez ce que je veux dire.

Il ne devrait pas y avoir de problème. À l'heure actuelle, nous avons retardé pendant de nombreuses années le remaniement qui aurait suivi le recensement décennal. Je pense simplement qu'il faut coordonner le remaniement entre provinces et le remaniement fondé sur la liste des électeurs. Le remaniement d'une province à l'autre est fondé sur la population telle que déterminée par le recensement. Les ajustements entre provinces sont fondées sur la liste des électeurs. Les deux doivent se faire en même temps, sinon les problèmes n'en finiront pas.

**Le président:** Pour préciser les choses encore une fois, s'il y a, par suite du recensement décennal, un remaniement entre provinces, manifestement, il faudra procéder à un remaniement dans la province. Il y aurait donc remaniement, immédiatement après le recensement, comme c'est le cas actuellement. Il n'y aurait remaniement après les élections que s'il y avait un écart dans les chiffres.

Si j'ai proposé de fonder la formule sur le nombre d'électeurs, c'est parce que c'est ce que recommandait la Commission royale. C'est ce qui indique qu'il y a un problème au niveau des chiffres dans la province. S'il y a déséquilibre au niveau du nombre d'électeurs sur la liste dans une province, on sait que quelque chose ne va pas. Le remaniement au sein de cette province se trouve donc déclenché après les élections.

C'est peut-être plus sûr de se fonder sur le nombre d'habitants. Mais si vous n'avez pas ce chiffre, je ne sais comment on peut s'y prendre. Ou bien on décide de le faire après les élections ou alors après le recensement, le recensement quinquennal si on peut dire.

•

1055

**M. McWhinney:** Je reviens à ce qu'a dit M. Harper, en rappelant que nous discutons ici de dispositifs constituants. La base de tout cela c'est bien l'électeur, et le dispositif électoral, et non pas la population, et logiquement nous devrions donc plutôt évoluer vers un système qui donne la priorité à l'électeur. Avant de rédiger notre rapport, nous pourrions peut-être demander au conseiller juridique principal de voir s'il ne serait pas possible de changer de place ce redécoupage obligatoire qui a lieu après le recensement. Le recensement détermine la répartition entre provinces, mais je persiste à penser que la répartition à l'intérieur de chaque province devrait se faire en fonction des listes électorales. Nous pourrions demander au conseiller juridique de nous renseigner là-dessus, mais je pense que si l'on s'en tient uniquement à la population, on se trompe, n'oublions pas qu'il s'agit ici de dispositifs et processus constituants, à savoir les élections et les électeurs, et non pas la population de façon générale.

[Text]

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, I don't want to be seen as disagreeing with Mr. McWhinney on this, but population in fact is the basis by which ridings are established, and the resources for members of Parliament. Timing must become extremely crucial in ridings where an enormous and unprecedented number of individuals suddenly come into them. As the 1980 census demonstrated, certainly in urban areas such as yours and mine in Toronto, there is a tremendous potential for political distortion since we are dealing with vast changes in populations. If we are to sacrifice the question of population I would suggest that the only way that can be done effectively is by considering a shorter time period.

**Mr. McWhinney:** A lot of your population, though, has dual or treble citizenship, and there are some laws where loss of the other citizenship may occur automatically if they vote in a Canadian election, so you're dealing with a somewhat artificial concept.

**Mr. McTeague:** Dr. McWhinney, there are a lot of young people who will be Canadians and voters down the road who are not counted today but will be eligible to make their votes count in a year and a half from now.

**Mr. McWhinney:** And also a lot who will be counted but won't be voters.

**The Chairman:** I think we're safer to stay with population notwithstanding the evidence we heard. At least that's my view because, as some of the witnesses pointed out, some ridings will contain a fair number of non-voters who all require the services of a member of Parliament. Not to count those people, whether it's because there's an unusually large number of young people in the riding, or whether it's because there's an unusually large number of non-citizens who are landed immigrants or whatever in the riding, strikes me as unfair because they do have to be serviced.

**Mr. Hermanson:** I think you make a good point, Mr. Chairman, but I also think if we do the readjustment following every election we will catch young voters and also new Canadians who become Canadian citizens.

Being from Saskatchewan let me use an analogy that's very appropriate to my province. Most residents of Saskatchewan are members of the local co-op, and it's only the members of the co-op who are the shareholders who vote at the annual meeting, but the co-op is there to serve all customers equally. I think that should be the approach that we take with regard to whom we use as the basis for determining, let's put it that way, membership in a constituency. Certainly it's Canadian citizens who have a franchise, and I think that the electoral boundaries should be determined on the shareholders in the constituency, but the MP is there to serve all of his or her constituents. It's the same as the co-op is there to serve all the customers, and the better the co-op serves the customers the better the profit line, and the better the MP serves the constituents the better the chance of being re-elected.

[Translation]

**M. McTeague:** Monsieur le président, je ne voudrais pas donner l'impression que je m'oppose à M. McWhinney là-dessus, mais je rappelle que la population est tout de même la référence à partir de laquelle les circonscriptions sont dessinées, et allouées et restent les ressources des députés. Le moment où la redistribution se fait peut devenir un facteur déterminant dans les circonscriptions où il y a eu subitement un afflux considérable et jamais vu par le passé de population. Le recensement de 1980 a montré, en tout cas pour ce qui est des zones urbaines telles que la vôtre et la mienne, Toronto, qu'il peut y avoir des distorsions énormes dues à ces mouvements de population considérables. Si nous devions sacrifier la démographie, la seule façon de rester équitable serait d'envisager des intervalles plus courts.

**M. McWhinney:** Mais n'oubliez pas que de nombreux Canadiens ont deux ou trois passeports, et dans certains cas ils risqueraient de perdre automatiquement leur autre citoyenneté s'ils participaient à une élection canadienne; j'ai donc l'impression que votre schéma est un petit peu artificiel.

**M. McTeague:** Monsieur McWhinney, il y a beaucoup de jeunes qui seront canadiens et électeurs d'ici peu, qui ne sont pas recensés aujourd'hui, mais qui auront le droit de vote dans un an et demi.

**M. McWhinney:** Dont beaucoup seront recensés, mais ne seront pas électeurs.

**Le président:** En dépit de tout ce que nous avons pu entendre, je crois qu'il est plus sûr de s'en tenir à la notion de population. C'est en tous les cas ce que je pense, et comme certains témoins l'ont fait remarquer, il y aura beaucoup de non-électeurs dans certaines circonscriptions, qui n'en auront pas moins besoin des services de leur député. Ne pas les compter, soit parce qu'il y aurait une proportion très importante de jeunes dans la circonscription, ou parce qu'il y a une proportion également inhabituelle de non-citoyens qui sont des immigrants reçus, toujours dans la même circonscription, ne me paraît pas acceptable, parce que ces gens-là auront besoin de nos services.

**M. Hermanson:** Je pense comme vous, monsieur le président. Mais je pense également que si le redécoupage a lieu après chaque élection, nous saisirons les jeunes électeurs, et également les nouveaux Canadiens, c'est-à-dire ceux qui viennent juste d'obtenir la citoyenneté canadienne.

Je suis de la Saskatchewan, et je vais faire une comparaison qui s'applique très bien au cas de ma province. La plupart des habitants de la Saskatchewan sont membres de la coop locale, et seuls les membres qui détiennent des actions peuvent voter à l'assemblée générale. Mais la coop est là pour servir tous les clients sans distinction. C'est exactement le modèle dont nous devrions nous inspirer pour savoir à partir de quoi nous décidons qui sont les membres, si vous voulez, de la circonscription. Ce sont bien les citoyens canadiens qui ont le droit de vote, et je suis d'avis de dessiner la circonscription en fonction des actionnaires de celle-ci, tout en sachant que le député est là pour servir tous ses administrés. Un peu comme la coop est là pour servir tous les clients, et mieux elle les sert, plus elle fera de bénéfices, le député qui aura de meilleures chances d'être réélu sera celui qui sert bien sa circonscription.

[Texte]

**The Chairman:** Suppose we went with the royal commission recommendation that says electoral boundaries be redrawn after each quinquennial census in any province where 25% or more of the constituencies contain a population deviating from the provincial quotient by more than 15%. Does that sound reasonable? Is that a compromise that'll work?

**Mr. Hermanson:** I don't think so, because then again we conflict with elections and we keep delaying it and we haven't accomplished a thing. In fact we still may have 15-year delays if we follow —

**The Chairman:** We do it every five years within a province instead of every ten, which is the general thrust of the recommendations.

**Mr. Hermanson:** Yes, but if we go after the census and it happens to be between elections and we're looking at the potential of federal elections falling almost right between the five-year census, we don't have enough time, and we're really setting ourselves up for a perpetually impossible readjustment process.

### *[Traduction]*

**Le président:** Supposez que nous suivions la recommandation de la Commission royale, qui parle d'une refonte de la carte électorale après chaque recensement quinquennal dans toute province où 25 p. 100 ou plus des circonscriptions ont une population dont le chiffre s'écarte de plus de 15 p. 100 du quotient provincial. Est-ce que cela vous paraît raisonnable? Est-ce que c'est un compromis acceptable?

**M. Hermanson:** Je ne le pense pas, car on risque encore de se trouver en période d'élections, on sera obligé de reporter la décision, et rien n'aura été fait. On finirait même par avoir des retards de quinze ans si... .

**Le président:** Il s'agit simplement de procéder à ce redécoupage tous les cinq ans, au lieu de tous les dix ans, c'est ce que les recommandations proposent.

**M. Hermanson:** Oui, mais si nous nous en tenons au recensement et que celui-ci a lieu entre les élections, nous aurons des élections fédérales exactement entre les deux recensements quinquennaux, nous n'aurons pas suffisamment de temps, et nous risquons à chaque fois de nous retrouver dans la même impossibilité de procéder aux remaniements nécessaires.

• 1100

**Mr. Harper:** Let me just remind you, Mr. Chairman, of the arguments we were presented with for using electors. The speed of the redistribution is much faster; we get the electoral data faster than the population data. There are some questions about the accuracy, the usability of the five-year population census data for this purpose.

**M. Harper:** Permettez-moi de vous rappeler, monsieur le président, les arguments qui nous ont été présentés et qui militeraient en faveur de l'utilisation des listes électorales: la révision a lieu plus rapidement, nous obtenons les statistiques électorales plus vite que les chiffres de population. Par ailleurs, on doute parfois de la précision et de la fiabilité des chiffres d'un recensement quinquennal qui sera utilisée à nos fins.

A third argument I'd like to make is a more political one. We've noticed on this committee how we're always being pulled in different directions. We have one group of MPs who have told us that we have a lot of non-citizens and a lot of young people, and what they're really saying is that the redistribution should be based on the future electorate. We have a number of MPs coming from rural areas saying they have strong populations, they have historic ridings, and really the essence of their argument is that the redistribution should be based on a past electorate. It seems to me that the obvious political compromise is to base it on the current electorate, which fundamentally is the intent of the redistribution process.

Le troisième argument que j'aimerais présenter est d'une nature plus politique. Nous avons constaté dans ce comité à quel point nous sommes tiraillés. Certains députés nous disent qu'il y a beaucoup de non-citoyens, et beaucoup de jeunes, et d'après eux la révision devrait être organisée en fonction de l'électorat de demain. D'autres, des régions rurales, invoquent une population importante, le caractère historique de leur circonscription et, d'après eux, la révision devrait tenir compte de ce qu'a pu être l'électorat par le passé. Le compromis politique qui s'imposerait, à mon avis, serait de tenir compte de l'électorat du moment, puisque telle est bien fondamentalement la raison d'être de ce redécoupage.

So those are some of the technical arguments, which I think have merit and which have been very persuasive, but there's also a political argument for electors.

On nous a donc présenté un certain nombre d'arguments techniques, qui ne sont pas sans fondement, et qui dans certains cas ont pu être très convaincants; mais je pense qu'il y a également un argument politique qui milite en faveur de la liste électorale.

**The Chairman:** You have a problem. You put a tremendous amount of confidence in the electors list, which I don't share. Some of the people who gave evidence said that people are quite anxious to get onto the electors list and that it's a better and more accurate count than the census. I disagree profoundly. Many people choose not to put their names on the voters list, for one reason or another. They're missed in the enumeration or they say that they don't want to be enumerated, that they are not interested, and they close the door. Those people are not counted. That's one thing.

**Le président:** Voilà qui complique tout. Vous semblez avoir une confiance sans limite dans la liste des électeurs; je ne suis pas de votre avis. D'après certains témoins, les citoyens veulent à tout prix être inscrits sur les listes électorales, si bien que celles-ci représenteraient un dénombrement plus fiable que le recensement. Je suis complètement en désaccord avec cette thèse. Beaucoup de gens choisissent de ne pas s'inscrire sur les listes électorales, pour une raison ou une autre. Soit parce qu'ils ont raté le recensement, soit parce qu'ils déclarent ne pas vouloir être dénombrés, que cela ne les intéresse pas, et ils vous ferment la porte au nez. Ces gens ne sont pas recensés. Voilà une première chose.

## [Text]

The second, and more important, thing is that the list in my riding after the last election is very inaccurate. The number of voters from the referendum to the election increased in Kingston and the Islands by 10,000 or 13,000 net—it was a very significant increase—while the population in my community has not grown at anything like that rate. What happened was... Anybody who knows anything about student movement knows that students all move. If the rate of moving in a population is 20%, then among the student population in my community it will be more like 70%, because after the first year all students move out of residence, where they were all on the list, and take apartments. Most of them now are in duplicate. Hundreds of students change apartments from one year to the next in Kingston. So they're all duplicated on this list. I know how the list grew to that extent. It's wonderful for me in terms of a budget, but it is not an accurate representation of the population of my riding.

If we're going to use voters lists as the means of identifying voters instead of what I think is fairly accurate census data—because Canadian statistics from Statistics Canada are held as one of the best groups of statistics in the world and Statistics Canada enjoys an enviable reputation for its statistics work—then we're trading something that's pretty accurate for something that can be a pig in a poke, depending on how the list came up.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, I actually agree with your concerns about the inaccuracies of the voters lists, and I made that point when we had testimony. But the counter-argument, which we heard time and time again, is that many of those same problems exist with the census data, in any case. The only difference is that we're much slower in getting it.

**The Chairman:** It's about a year after the census is taken before we get it. That's true.

**Mr. Hermanson:** Also, if we go on the census data and we aren't able to start the readjustment process in time to complete it before an election and we delay it for three or four years, then we'll find that the accuracy of the census figures for particular ridings is far different and much less accurate than it would be from the voters lists, because of the mobility of Canadians.

**The Chairman:** The only trouble is that if you're relying on the voters lists and you have that kind of inaccuracy and my vote swells by that amount and neighbouring ridings do not—and where they don't have that student population, I'm sure they did not—and you then trigger a redistribution based on those figures, you've got a problem. You'll end up with inaccuracies that will have to be readjusted after the next census. So you're going to be fluctuating back and forth.

It's the problem Mr. Harper mentioned of using two different figures. We're required by the Constitution to do it after the decennial census, and I assume that means that we do it based on the decennial census and not on voters lists.

## [Translation]

Deuxièmement, et c'est encore plus important, la liste de ma circonscription, après les dernières élections, est un repère très peu fiable. Le nombre d'électeurs entre le référendum et l'élection a augmenté à Kingston et les Îles de 10 000 ou 13 000 unités—une augmentation considérable—alors que la population n'a certainement pas augmenté dans la même proportion. Ce qui s'est passé... Tous ceux qui savent un petit peu ce qui se passe en milieu étudiant savent que les étudiants déménagent souvent. Si, de façon générale, dans la population, c'est une proportion de 1 sur 5, chez les étudiants et dans ma circonscription, ce chiffre est de l'ordre de 70 p. 100; à la fin de la première année, les étudiants quittent les cités universitaires, où ils étaient tous inscrits sur les listes électorales, et habitent en appartement. La plupart d'entre eux sont donc maintenant comptés deux fois. Des centaines d'étudiants changent d'appartement d'une année sur l'autre à Kingston. Ils sont donc comptés deux fois sur la liste, ce qui explique à quel point elle est gonflée. Pour moi, c'est merveilleux, sur le plan du budget, mais ce n'est pas un décompte rigoureux de la population de ma circonscription.

Si nous utilisons les listes électorales, pour saisir les électeurs, au lieu de se reporter aux chiffres qui me paraissent assez justes du recensement—je vous rappelle que les statistiques canadiennes de Statistique Canada sont parmi les meilleures au monde, et Statistique Canada est très réputé pour cela—nous échangeons un outil relativement précis pour un autre qui pourrait nous réservier des surprises, selon la façon dont la liste a été constituée.

**M. Harper:** Monsieur le président, je suis d'accord avec vous sur l'imprécision des listes électorales, et je l'ai moi-même dit devant les témoins. Mais on peut contrer cet argument, ça a été fait de multiples fois, en disant qu'on a exactement les mêmes problèmes avec le recensement. La seule différence étant que les statistiques du recensement nous proviennent beaucoup plus tard.

**Le président:** Il faut attendre un an après que le recensement a effectivement eu lieu. C'est vrai.

**M. Hermanson:** Mais si nous nous servons des chiffres du recensement, et si nous ne sommes pas capables de commencer tout le processus de redécoupage à temps, avant les élections, et que nous le reportons de trois ou quatre ans, les chiffres du recensement dans certaines circonscriptions ne seront plus à jour, en raison de la mobilité de la population, et beaucoup moins précis que les listes électorales.

**Le président:** Mais si vous vous servez des listes électorales, avec l'imprécision que cela comporte, avec un nombre d'électeurs qui augmente terriblement dans ma circonscription, mais pas dans les circonscriptions limitrophes—là où il n'y a pas cette population étudiante, le nombre d'électeurs n'a pas varié dans les mêmes proportions—vous allez organiser votre redécoupage en fonction de ces chiffres, et vous allez vous trouver dans une drôle de situation. C'est-à-dire qu'il va falloir corriger ces effets pervers dès le recensement suivant. Vous allez vous trouver aux prises avec des fluctuations permanentes.

C'est exactement ce que M. Harper a évoqué en parlant de ces deux bases différentes. La Constitution exige que nous opérions après chaque recensement décennal, en nous servant précisément de ce recensement, et non pas des listes d'électeurs.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** [Inaudible—Editor].

**The Chairman:** Possibly.

**Mr. Harper:** Like Mr. McWhinney, I'm not clear that that's the case. It seems to me that the Constitution requires that we distribute the seats among provinces based on their populations. It's not clear that it requires us to draw boundaries within the provinces based on population.

**Mr. McWhinney:** It should be looked into. I think Mr. Harper is correct in raising the possibility, and since policy consequences flow from it, we should have a ruling on it, not necessarily now but certainly for any final decision.

• 1105

**The Chairman:** The counsel is pointing out that he takes the view that it's based on population, not on voters. Voters are not mentioned in the charter. It's population that is mentioned in the charter.

**Mr. McWhinney:** In effect, we're raising two issues. The allocation of seats among provinces is on population but for the distribution, is it automatically required that be according to population?

**The Chairman:** We'll take a look at the act.

**Mr. McWhinney:** I think it's probably unfair to ask counsel to give a ruling on that in two minutes, so it may be something he can take under advisement.

Am I right that you had a lot of illegal voters, then, in your constituency?

**The Chairman:** I'm not suggesting that any of them voted twice.

**Mr. McWhinney:** I know you're not suggesting it.

**The Chairman:** All I'm saying is that there were lots on the list twice. I'm not saying that they voted twice but their names were on the list in two places with two different addresses.

**Mr. McWhinney:** Is this a peculiarity of Kingston and the Islands, an old Ontario custom?

**The Chairman:** No. It's a peculiarity of using as your preliminary list the referendum list.

Frankly, if you look at the results across the country and at the relatively high voter turnout in Quebec and the relatively lower voter turnout in the other nine provinces, to me the difference is fully explicable by the inaccuracies of the lists.

In Quebec they had a voters list drawn up for the election campaign because they didn't have one from the referendum since it was run on a provincial basis.

In the other nine provinces we used as our preliminary list the voters list from the referendum. Our percentage of voters is down, which indicates to me a percentage inaccuracy in those lists that is fairly significant because I don't believe fewer voters

## [Traduction]

**M. Hermanson:** [Inaudible—éditeur]

**Le président:** C'est possible.

**M. Harper:** Comme M. McWhinney, je ne suis pas certain que ce soit le cas. À mon avis, la Constitution exige que nous redistribuions les sièges entre provinces en fonction de leur population. Mais il n'est pas certain qu'elle nous oblige à redécouper la carte électorale de chaque province en fonction de la population.

**M. McWhinney:** Il faudrait regarder cela de plus près. Je pense que M. Harper a raison, étant donné les conséquences que cela pourrait avoir, nous devrions en référer pour décision, plus tard peut-être, mais avant de prendre notre propre décision finale.

**Le président:** Notre conseiller me fait remarquer que d'après lui, c'est la population qui doit servir de base, et non pas la liste des électeurs. Il n'est pas question d'électeurs dans la Charte, mais de chiffres de population.

**M. McWhinney:** Nous touchons ici à deux questions. La répartition des sièges entre les provinces se fait en fonction du chiffre de la population, mais pour ce qui est du redécoupage ensuite, est-il effectivement précisé que c'est encore le chiffre de la population qui doit servir?

**Le président:** Nous nous reporterons à la loi.

**M. McWhinney:** Nous ne pouvons pas demander là-dessus une décision qui serait rendue en deux minutes, et le conseiller pourra peut-être prendre ça en référence.

Est-ce que cela veut dire que vous avez eu beaucoup d'électeurs clandestins, dans votre circonscription?

**Le président:** Je ne voulais certainement pas dire que les gens avaient voté deux fois.

**M. McWhinney:** Je sais.

**Le président:** Ce que je dis c'est que beaucoup de gens apparaissaient deux fois sur la liste électorale. Je ne voulais pas dire qu'ils avaient voté deux fois, mais que leurs noms figuraient à deux reprises, avec deux adresses différentes, sur la liste.

**M. McWhinney:** Est-ce que c'est une particularité de Kingston et les îles, une vieille tradition ontarienne?

**Le président:** Non. C'est ce qui se passe lorsque vous utilisez d'abord comme liste celle du référendum.

Honnêtement, si vous reportez aux chiffres pour l'ensemble du pays et comparez une participation électorale très élevée au Québec et relativement moins forte dans les neuf autres provinces, pour moi, la différence s'explique par cette imprécision des listes.

Au Québec, les listes électorales ont été dressées en prévision de la campagne électorale; les listes du référendum ayant été constituées sur une base provinciale, on ne pouvait pas s'en servir.

Dans les neuf autres provinces, nous avons commencé à travailler à partir de la liste du référendum. La participation est en chute, ce qui indique pour moi à quelque part une erreur dans les listes, assez significative d'ailleurs, car je ne pense pas

## [Text]

turned out in the other provinces than in Quebec in that election. I just don't think that's true. I think we had a similar turnout but our lists were not as accurate because people had moved and were on twice.

## [Translation]

qu'il y ait eu une participation tellement moins importante qu'au Québec, dans le reste du pays pour cette élection. Je ne peux pas y croire. Je pense que la participation a été tout à fait comparable, mais que nos listes n'étaient pas bonnes, en raison des déménagements faisant que certains noms apparaissaient deux fois sur les listes électorales.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** I just want to add a point. If you have a permanent voters list, in the end the inaccuracies you're talking about are going to weed themselves out.

I can elaborate a little bit. If we take new immigrants, an education process will also take place and there'll be the habit of placing your name on that permanent list if we're told that is the list that will be used.

In the last election, if we talk about Quebec, there were still great inaccuracies even though the enumeration was done because there were a lot of newly arrived immigrants who were never home in either the morning or evening. We had the advantage that you could put your name on at the last minute on the day of the election. That helped in a lot of cases. It helped in my riding.

But I think there is that process where they have to have their name on the list and knowing that and being educated either by the local MP, returning officer, or whatever, eventually those inaccuracies will weed themselves out.

As far as university students, I had the same phenomenon with the college students.

**The Chairman:** But you weren't working from an old list.

**Mrs. Bakopanos:** No, I was working from a brand-new list, that's true.

**The Chairman:** Let's leave that subject as well, then, and we'll hear from counsel later on this matter.

Would this be a good time to take a break?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** We'll adjourn for 10 or 15 minutes, and we'll resume after that.

• 1109

• 1131

**The Chairman:** We shall resume our sitting.

The situation that we have in relation to a choice of electors as the basis for redistribution or the figures in the census has been clarified somewhat in that the original 1867 section 51, which is the section of the Constitution requiring that there be a redistribution after every decennial census, does not specifically refer to the population as the basis for the redistribution in a province, but it clearly refers to the population in the census as the basis for a redistribution and certainly does for the reallocation of seats among the provinces.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** J'aurais quelque chose à ajouter. Si vous avez une liste permanente d'électeurs, les inexactitudes dont vous parlez vont finir lentement par se résorber.

Je m'explique. Prenez le cas des immigrants reçus. Il y aura un processus d'éducation qui se mettra en place, et lentement l'habitude sera prise de s'inscrire sur cette liste électorale permanente, notamment si l'on nous indique bien que c'est à partir de la liste que l'on va procéder.

À la dernière élection, si nous parlons du Québec, il y avait beaucoup d'inexactitudes, et cela en dépit du fait que l'on a procédé à l'inscription des électeurs sur les listes, parce qu'il y avait précisément beaucoup de nouveaux immigrants qui n'étaient jamais à la maison, ni le matin ni le soir. L'avantage, c'est qu'on a pu s'inscrire sur ces listes à la dernière minute, le jour même des élections. Dans bien des cas, cela fut très utile. Je pense par exemple à ma circonscription.

Mais, évidemment, il y a ce processus d'inscription sur les listes électorales; petit à petit, les gens le sauront, soit parce que le député local ou le directeur de scrutin auront fait ce qu'il faut pour ça, et petit à petit les inexactitudes se résorberont.

Pour ce qui est des étudiants, c'est exactement la même chose dans ma circonscription.

**Le président:** Mais vous n'avez pas commencé à travailler à partir d'une vieille liste.

**Mme Bakopanos:** Non, c'était une liste toute récente, c'est vrai.

**Le président:** Laissons cela de côté, si vous voulez, et le conseiller nous rendra sa décision là-dessus plus tard.

Est-ce que vous voulez que nous fassions une pause?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Nous allons ajourner 10 ou 15 minutes, suite à quoi nous reprendrons nos travaux.

**Le président:** Nous reprenons nos travaux.

Cette question du choix qui s'offre à nous, la liste des électeurs ou les chiffres du recensement, a été quelque peu clarifiée. Dans l'original de 1867, article 51, où la Constitution exige que le redécoupage ait lieu après chaque recensement décennal, on ne parle pas de chiffre de la population pour le remaniement à l'intérieur de la province, mais simplement pour le nouveau partage des sièges entre les provinces.

## [Texte]

There have been various court decisions. We have here one which involved an Alberta case, a reference regarding the Electoral Boundaries Commission Act, reported in the *Dominion Law Reports* 86DLR fourth series, at page 447. The court said:

We accept that the criteria for boundary selection by a boundary commission, as listed in s. 16, are adequate. We accept as reasonable, for the work of boundary choice, the latest census statistics about general population rather than other data about electors. It is the nature of the process that boundaries must be settled long before elections, and long before accurate data about enumerated voters is available. The general census, which in Alberta occurs every five years, is a reasonable choice of a reliable guide to likely future voter population.

I should also say that Statistics Canada in its decennial census provides figures based on the number of persons of various age groups under 18 in every electoral district. That information is available. I'm not sure whether we also have numbers of non-citizens that can be broken out of those figures, but it's possible those are also included in the decennial census figures.

If members of the committee are interested, Elections Canada staff could choose a few constituencies and come up with some samples of non-voter populations in those constituencies, at least in the under-18 group. We can guarantee that.

Maybe it would be helpful if we got some of that information for a few ridings across the country, different kinds of ridings. We'll have those figures later.

**Mr. Hermanson:** It would be great if we could have perhaps the greatest anomaly as well, just so we know which is the greatest difference in the country. Let us see how large it actually is, if that's possible.

**The Chairman:** Then they would have to do every riding, you see.

**Mr. Hermanson:** With their wonderful computers maybe they can stroke the right keys and get that out.

**The Chairman:** It can be done easily if they could tell us the greatest and the least in the country.

**Mr. Hermanson:** If it's possible.

**The Chairman:** That's going to be a nightmare. If your computer has the material in it, fine. If not, if you're just going to handpick five ridings and then produce figures, maybe you'd better just do the ridings of the members of the committee. We'll see what it looks like. If there are wide disparities then we'll know we'd better perhaps do something more thorough.

Could we move on to electoral boundary commissions and how we determine electoral boundaries? I don't sense any desire on the part of the committee to depart from the idea of having commissions establish these boundaries and do it in a final way,

## [Traduction]

Il y a eu plusieurs décisions des tribunaux à cet effet. Nous en avons une ici qui concerne l'Alberta, à propos de la Electoral Boundaries Commission Act, et ça se trouve dans le *Dominion Law Reports* 86DLR quatrième série, page 447. La cour statue:

La cour juge adéquats les critères imposés à la commission à l'article 16. La cour estime raisonnable d'utiliser, pour décider du tracé et des limites de la circonscription, les dernières statistiques du recensement de la population, plutôt que tous autres chiffres concernant les électeurs. Le processus exige que les limites des circonscriptions soient fixées longtemps avant les élections, ce qui veut dire longtemps avant que les électeurs aient pu être dénombrés. Le recensement général, qui a lieu en Alberta tous les cinq ans, est une référence fiable permettant d'évaluer à l'avance la population électorale.

Je dois ajouter que Statistique Canada, dans son recensement décennal, fournit des chiffres sur les différents groupes d'âge de zéro à 18 ans, pour chaque circonscription. On a accès à cette information. Je ne sais pas si nous avons également des chiffres pour les gens qui ne sont pas encore citoyens, qui pourraient être déduits des premiers, mais il est possible que ce soit inclus dans les chiffres du recensement décennal.

Si cela intéresse les membres du comité, le personnel d'Élections Canada pourrait prendre quelques circonscriptions, et nous donner des échantillons de population de non-électeurs, pour le groupe d'âge de zéro à 18 ans. Cela, nous pouvons vous le garantir.

Il serait peut-être très utile d'avoir ces chiffres pour quelques circonscriptions choisies au hasard. Nous aurons ces chiffres plus tard.

**M. Hermanson:** Il serait également intéressant qu'on nous signale les anomalies les plus extrêmes, pour voir quel est l'écart le plus important entre deux circonscriptions du pays. Essayons de voir cela, si c'est possible.

**Le président:** Mais alors il faudrait passer en revue chaque circonscription, voyez-vous.

**M. Hermanson:** Avec tous ces ordinateurs, il suffit peut-être d'appuyer sur la bonne touche pour faire sortir les statistiques.

**Le président:** Effectivement, si cela nous permet d'avoir les chiffres pour le maximum et le minimum.

**M. Hermanson:** Si c'est possible.

**Le président:** Ça risque d'être un cauchemar. Si les données ont été entrées dans l'ordinateur, ça va. Dans le cas contraire, si l'on nous propose un groupe de cinq circonscriptions, pour comparaison, il serait peut-être préférable d'avoir les circonscriptions des membres du comité. Cela nous donnerait une petite idée. S'il y a des disparités importantes, cela nous indiquerait que nous devons être plus rigoureux.

## [Text]

to remove it from the legislative process. I think most members are happy with the idea of a three-person commission. Am I correct in that, or does somebody disagree with that part? I think we're unanimous on that point.

If that is so, there was some suggestion—and again, I don't think it found any favour—that there be one national commission. Most people are happy to proceed with ten provincial commissions and one for the Northwest Territories. Again, unless there's some problem, I think we could agree on that.

The question then is the composition of the commissions. I sense there is some willingness to change there. Currently, as you know, the chief justice of each province appoints the chairman of each commission. Then the Speaker of the House of Commons names the other two. Is there any disposition to make any change in that arrangement?

**Mr. McWhinney:** One of the witnesses, I think Mr. Aucoin, gave excellent evidence on a number of matters, but one issue he raised was the necessity for a judicial member of the commission. My own experience—I was telling Mr. Harper this a few minutes ago—was that the judge was an excellent judge, but he treated his function as being a chairman's role. In other words, he exercised great self-restraint. Mr. Aucoin raised the issue of whether you really needed a judicial member as such, particularly if you're now getting, as is tending to be the habit, professors appointed, who are very often in the area of public administration, public law.

I just raise that as a question. The judges have, as far as I can gather in talking to others, exercised unusual self-restraint in the work of the commission. The burden falls effectively on the two lay members, who now probably are going to be people with specialist or quasi-specialist status.

The other thing would concern the role of the Chief Electoral Officer. I thought the point was well made that obviously with 11 commissions the Chief Electoral Officer cannot be on a plane every day moving from one to another. There might be advantages in having the Chief Electoral Officer as an ex officio non-voting member of every commission, so for example he would have the right, which I assume he would exercise, to meet with them for the first day or two and brief them.

Most commissioners, for example, if they're appointed as the present commissions are, just for the first time, are totally inexperienced in the specialized way of handling the commissions. I think they could see great advantages in their meeting with the Chief Electoral Officer. You will remember both Mr. Kingsley and Mr. Hamel stressed this point. In Mr. Kingsley's case, he not merely didn't meet with the commissions, but he was told very bluntly by the chairs they didn't want to meet with him. It seems to me you cut off a resource immediately. Mr. Kingsley is a very impressive gentleman in both his practical experience and his knowledge.

## [Translation]

limites, leurs décisions étant exécutoires, ni le principe selon lequel c'est la Loi qui fixe l'ensemble du processus. Je pense également que l'on est de façon générale satisfait du nombre de commissaire fixé à trois. Y a-t-il quelqu'un qui ne serait pas d'accord? Je pense que là-dessus nous sommes unanimes.

Dans ce cas, je passe maintenant au fait que—and je ne pense pas non plus que vous ayez été très favorables à l'idée—on a émis l'hypothèse d'une commission nationale. De façon générale, on est satisfait de ce système des dix commissions provinciales, plus une pour les Territoires du Nord-Ouest. À moins qu'il n'y ait quelque opposition, je pense que nous sommes d'accord là-dessus.

On passe maintenant à la composition des commissions. Je vois là une certaine volonté de modifier le système. En ce moment, comme vous le savez, le juge en chef de chaque province nomme le président de chaque commission. Puis le président de la Chambre des communes nomme les deux autres. Est-ce que vous désireriez modifier cette disposition?

**M. McWhinney:** Un des témoins, M. Aucoin si je ne me trompe, qui nous a gratifiés d'un témoignage excellent à bien des égards, a posé la question de la nécessité d'avoir un juriste comme membre de la commission. Selon l'expérience qui est la mienne—j'en parlais à M. Harper il y a quelques instants—le juge était un excellent juge, mais il s'est surtout cantonné dans un rôle de président. Autrement dit, il est largement resté sur la réserve. M. Aucoin a posé la question de savoir si l'on avait véritablement besoin d'un juriste, d'autant que de plus en plus on a l'habitude maintenant de nommer des professeurs d'universités, qui sont très souvent des spécialistes de l'administration et du droit public.

C'est une question que je pose moi aussi. Les juges, d'après les conversations que j'ai pu avoir ici et là, sont restés de façon frappante en retrait dans l'exercice de leurs fonctions. L'essentiel du travail revient ensuite aux deux autres membres de la commission, qui vont sans doute être maintenant des spécialistes ou quasi-spécialistes.

Il y a maintenant aussi la question du rôle du directeur général des élections. Avec 11 commissions, celui-ci ne peut pas prendre l'avion tous les jours pour passer d'une commission à l'autre. On pourrait donc faire du directeur général des élections un membre d'office, sans droit de vote, de chaque commission; il aurait donc le droit, et j'imagine qu'il s'en prévaudrait de rencontrer la commission le premier ou les deux premiers jours, pour une séance d'information.

En effet, la plupart des commissaires, selon le mode actuel de nomination, sont commissaires pour la première fois de leur vie et sans aucune expérience de ce travail très spécialisé qui se fait aux commissions. Il y aurait donc un avantage certain à ce qu'ils rencontrent le directeur général des élections. Vous vous souviendrez que M. Kingsley et M. Hamel ont insisté là-dessus. Dans le cas de M. Kingsley, non seulement il n'a pas rencontré les commissaires, mais il s'est carrément fait rabrouer par les présidents. J'ai l'impression qu'on se prive là d'une ressource. M. Kingsley est quelqu'un de tout à fait impressionnant, avec une expérience aussi bien pratique que théorique considérable.

**[Texte]**

There are two suggestions. I don't have a strong view on them, but I am inclined to share Mr. Aucoin's view. I'm not quite sure you need a judicial representative. I think you can get the impartial chairing, if that's what you need, in other ways. If you want lawyers on it, you can perhaps consider appointing them in a lay capacity. But I think it's cutting yourself off from an enormous amount of experience not to have the Chief Electoral Officer present ex officio. I expect they would appear for the first couple of meetings and the last, and for the remaining 80% or 90% would not be present.

I offer that as a suggestion.

**Mr. Lee:** One of the items I noted was the apparent lack of corporate memory on the part of the redistribution mechanism. We have to try to address that. One of the ways, as Mr. McWhinney has suggested, is to have the Chief Electoral Officer of Canada or his or her designate sit as an ex officio member of the boundary commission for each province.

• 1140

The other thing is if we were to go ahead with a redistribution every five years, which I've already indicated is too frequently, then under the current system we would have a judge basically sitting full time on this process. I don't want to be disrespectful, but that's a lot of wasted time for a judge who has skills and abilities that ought to be put to use in the courtroom. He or she, having been given the task of chairing a boundary commission, is going to take great umbrage in relation to that whole process. They will not be happy campers and chief justices are going to have difficulty in finding judges to do this. So, in looking for people with expertise, we ought to consider moving away from the judicial side of this.

If we're going to do it every five years—and I hope that we won't—then we ought to be looking for something where there's the hope of more corporate memory.

**Mrs. Bakopanos:** I agree with Mr. McWhinney's assessment that the chief returning officer should have an important role to play in terms of the commissions. I would favour him being an ex officio non-voting member—or his delegate. Perhaps we should add that.

**The Chairman:** Add his delegate.

**Mrs. Bakopanos:** I would also like to see renominations of certain members for continuity's sake. That also was brought up by some of our witnesses. I don't know how many. Perhaps we could just leave it in the sense that that decision could be made at the time of ratification or approval of the nomination.

On that point, I would like to say that I favoured what I think Mr. Aucoin said, that we should have a two-thirds ratification of the nominations by the House of Commons.

**Mr. Hermanson:** There is a real advantage, and I would almost be so bold as to say an absolute necessity, that the commissioners not all be chosen from the same source. That is a protection for their integrity. While there might be some

**[Traduction]**

À cet effet, on nous a soumis deux idées. Je n'ai pas de préférence marquée, mais j'ai plutôt tendance à partager le point de vue de M. Aucoin. Je ne suis pas certain que l'on ait absolument besoin d'un représentant de la profession juridique. Cela n'empêche pas d'avoir un président impartial, si c'est cela que vous voulez. Vous pouvez avoir des avocats, qui ne seraient d'ailleurs pas nommés à titre d'avocats. Mais ne pas faire appel au directeur général des élections, comme membre d'office, c'est se priver d'une expérience accumulée considérable. J'imaginerais qu'il pourrait être là pour les deux ou trois premières réunions, puis la dernière, et pour le reste du temps, 80 ou 90 p. 100 du travail de la commission se ferait sans lui.

C'est une proposition que je fais.

**Mr. Lee:** Ce qui m'a frappé, c'est que tout ce travail de redécoupage se fait apparemment sans aucune accumulation de mémoire collective. Je crois qu'il faudrait essayer de se pencher sur la question. Une des façons d'y remédier, comme M. McWhinney l'a dit, c'est de faire siéger le directeur général des élections, ou un substitut désigné, comme membre d'office de toutes les commissions.

Si par ailleurs nous devions choisir un redécoupage quinquennal, ce qui me paraîtrait trop fréquent, cela signifierait dans l'état actuel des choses que l'on mobiliserait un juge à temps plein pour l'ensemble du processus. Je ne veux pas manquer de respect, mais je trouve que c'est beaucoup de temps perdu pour un juge qui est en fait là pour mettre ses compétences et ses talents à la disposition du tribunal. Le juge qui aura été désigné pour présider la commission risque de ne pas voir tout cela d'un très bon œil. Ces juges ne seront pas très heureux de cette affectation, et les juges en chef risquent d'avoir des difficultés à en trouver qui soient disposés à exercer ces fonctions. Lorsque nous cherchons des gens compétents, nous pouvons très bien nous éloigner de la profession judiciaire.

S'il s'agit d'un redécoupage quinquennal—j'espère que nous n'en ferons rien—it faudrait veiller à ce que la mémoire et l'expérience s'accumulent.

**Mme Bakopanos:** Je suis d'accord avec M. McWhinney, le directeur général des élections devrait avoir une place importante à la commission. Je serais effectivement d'accord pour qu'il soit membre d'office, sans droit de vote... Lui ou un substitut. On pourrait peut-être ajouter cela.

**Le président:** Ajouter son substitut.

**Mme Bakopanos:** J'aimerais également, dans l'intérêt d'une certaine continuité, que certains membres puissent être reconduits. Certains témoins, je ne sais pas combien, en ont fait la suggestion. Nous pourrions peut-être laisser cela pour le moment, et la décision pourrait être prise au moment de la ratification ou de l'approbation de la nomination.

Là-dessus, je suis d'accord avec M. Aucoin, c'est-à-dire que la ratification des nominations devrait être soumise à un vote des deux tiers de la Chambre des communes.

**Mr. Hermanson:** Je pense qu'il serait intéressant—je pense même pouvoir dire que cela est indispensable—que les commissaires viennent d'horizons différents. Je crois que c'est une garantie d'intégrité. Même s'il y a quelques inconvénients à

[Text]

drawbacks with having a chief justice choose a judge to serve as the chair or as a member on these committees, certainly they are perceived as being impartial, unbiased, and used to working under these conditions. That is a strength of the current process. It cannot be seen that three buddies have got together and decided how the boundaries in a province are going to be drawn up. We have to be very cognizant of that consideration.

**Mr. Harper:** I would just echo Mr. Hermanson's view on that. I don't have a strong feeling about having a judicial member or not, but it's important to have a diversity of sources.

To follow up on Mr. Lee's point, if we talk about more frequent redistributions, every five years or every election or whatever, we really then are almost at the point where we can look at permanent commissions and having a rotation. Not all commissions have to be appointed at a fixed date and end at a fixed date. Members could be dropping off periodically and being reappointed, or there could be new appointments. That might address a number of the corporate memory problems.

**The Chairman:** Not only that, but if we had them every five years, then generally people would be around for more than one. The problem now is that they're every ten years, so the chances are that people who were doing it the last time either are disinterested or have moved someplace else and are no longer appropriate. With mobility problems and so on, given the spread there just isn't going to be a lot of overlap. In fact, ten years is the minimum period. As we have seen in this particular case, it has gone on more than that, since the one that was originally done after the 1981 census. Then another was done in between. It makes it a little bit difficult—and of course some of us age.

**Mr. McWhinney:** The next issue, which I deliberately didn't discuss, is the method of appointment or confirmation. Mrs. Bakopanos raised it. I had avoided it, but I would like to return to it.

**The Chairman:** I would be glad to hear from you on that.

[Translation]

ce que le juge en chef désigne un juge comme président, ou même comme membre d'une commission, on voit en eux des commissaires impartiaux, sans préjugés, et habitués à travailler dans ce genre de situations. Je crois que c'est une des forces du dispositif actuel. Il faut absolument éviter que l'on ait le sentiment de trois compères réunis pour redessiner la carte électorale d'une province. Ne perdons pas cela de vue.

**M. Harper:** J'appuierais M. Hermanson là-dessus. Je n'ai pas de préférence particulière pour ce qui est de la présence ou non d'un juge; mais il est certain que les commissaires doivent venir de milieux différents.

Pour faire suite à ce qu'a dit M. Lee, si nous envisageons des refontes plus fréquentes de la carte électorale, tous les cinq ans ou à chaque élection, etc., on pourrait effectivement à ce moment-là envisager d'avoir des commissions permanentes avec un roulement. Il n'est pas nécessaire que les commissions soient toutes nommées à une date fixe, avec un mandat dont la durée est également fixée d'avance. Il pourrait y avoir un roulement périodique des commissaires, certains commissaires étant ensuite renommés, ou d'autres nouvellement nommés. Cela pourrait régler le problème de la mémoire collective dont j'ai parlé.

**Le président:** Non seulement cela, mais dans le cas d'un rythme quinquennal, il est probable que certains commissaires resteraient en poste pour plus d'un découpage. Avec le rythme décennal actuel, la chance est grande que les commissaires de la dernière fois se soient entre-temps désintéressés du processus, ou se soient transportés ailleurs, ou ne soient tout simplement plus adaptés. Étant donné la mobilité de certains, étant donné l'importance de l'intervalle, on risque peu de retrouver les mêmes personnes. Or, 10 ans, c'était même un minimum. Comme nous l'avons vu cette fois-ci, cela dépasse largement les 10 ans, depuis le dernier redécoupage fait après le recensement de 1981. Il est vrai qu'il y en a eu un autre entre-temps. Tout cela rend notre tâche un peu difficile... Et en plus, bien sûr, certains d'entre nous prennent de l'âge.

**M. McWhinney:** Une autre question, que j'avais volontairement laissée de côté, est celle de la méthode de nomination ou de ratification. Mme Bakopanos en a parlé. J'avais laissé cela de côté, mais j'aimerais y revenir.

**Le président:** Je serais ravi de vous écouter là-dessus.

• 1145

**Mr. McWhinney:** I was struck by the evidence...and you will have noticed I questioned some of the witnesses who had had the experience of being commissioners. Mr. Aucoin was appointed by Madam Sauvé and reappointed by Speaker John Fraser, both of different parties, but was definitely not reappointed by the middle Speaker, Mr. Bosley, and in fact was not consulted. In 1985 there was a clean sweep. In essence, all commissioners were dumped.

Yet when I was talking to Mr. Courtney, he reminded me that his predecessor, Mr. Ward, had served four times as a member of a commission, and you would think what a wonderful advantage. Professor Ward was a very distinguished scholar and

**M. McWhinney:** J'ai été frappé par le témoignage... et vous aurez sans doute remarqué que j'ai posé des questions à certains témoins qui ont déjà occupé le poste de commissaire. M. Aucoin avait été nommé par Mme Sauvé, et sa nomination avait été reconduite par le président John Fraser, qui appartenait à un parti différent de Mme Sauvé. M. Bosley, qui a occupé le poste de président après Mme Sauvé et avant M. Fraser n'a pas reconduit son mandat et, en fait, ne l'a même pas consulté. Il y a eu un balayage en 1985. Foncièrement, on s'est débarrassé de tous les commissaires.

Pourtant, lorsque j'ai parlé à M. Courtney, il m'a rappelé que son prédécesseur, M. Ward, avait rempli quatre mandats à titre de membre d'une commission. On pourrait croire qu'une telle expérience serait un avantage formidable. M. Ward est un

## [Texte]

man widely known in his province. You can think of the advantage of having Mr. Courtney on a commission. With the commission I sat on, we had this lady, Olive Woodley, who had sat on three commissions. She was able to say this is why it was done then. So continuity is vital.

To come back to the appointment processes, the speakers are now democratically elected. John Fraser and our present Speaker reflect this new mood. So it's very likely they will informally develop restraints on their own discretionary power of appointment. It's very likely; and I think the present Speaker would be sympathetic to it. It's possible we can do this without any need for legislation.

I myself am unhappy about a secret process of appointment. It doesn't conform to modern notions. The public would like to know how it's done. I would like to see at least some system of consultation and some system of public tabling of the names of the candidates. It was actually suggested by one of the witnesses that appointments be advertised and people apply. Of course the question is, why not?

I have the feeling that maybe the membership of the present commission would not be basically different under a new system. In other words, some of these people might reapply, and probably most would be reappointed.

The process is not good in contemporary democratic terms. I'd like to see it opened up a little, with consultation with various groups at least on the basis that it's done with judicial appointments, some degree of publication—here are the names of the candidates or people we're considering appointing—but without necessarily any power of rejection.

As Mr. Aucoin suggested, when you get to the vote, although it's a constituent process, with the power of two-thirds of the House to reject, you're going beyond what you're doing for judicial appointments and other appointments. We may want to reach that in terms of these other appointments, but I'd rather take that step as part of a larger constitutional philosophy and change.

So for the moment I'm limiting myself to this suggestion. Can we open up the process by calling for applications, advertising the posts, having the Speaker consult, and perhaps having a tabling of the names before they're formally confirmed in the House.

My own guess is that the present Speaker would be very open to doing things of this sort voluntarily, and it might occur to him independently. This is just my judgment based on conversations with him on other, quite different matters. But it could be done without any constitutional or legal change.

## [Traduction]

universitaire très distingué et un homme bien connu dans sa province. On peut voir quel avantage il y a à nommer M. Courtney au sein de la commission. Lorsque j'étais commissaire, j'avais pour collègue M<sup>me</sup> Olive Woodley, qui avait siégé au sein de trois commissions. Elle était en mesure d'expliquer ce qui avait justifié les mesures antérieures. Il est donc crucial qu'il y ait continuité.

Pour revenir au processus de nomination, les présidents sont maintenant élus de façon démocratique. John Fraser et notre président actuel ont reçu leur mandat selon ce nouveau principe. Il est donc très probable qu'ils décideront d'eux-mêmes d'utiliser avec modération leur pouvoir discrétionnaire de nomination. C'est très probable; je crois d'ailleurs que le président actuel serait favorable à l'idée. Il est possible que nous puissions atteindre notre but sans avoir à faire adopter une mesure législative.

Pour ma part, je ne suis pas favorable à un processus secret de nomination. Cela ne correspond pas aux idées modernes. Le public veut savoir comment les choses se font. Je souhaiterais que l'on mette en place, du moins, un système quelconque de consultation et de dépôt public des candidatures. En fait, l'un des témoins a proposé que soient annoncés les postes disponibles, de façon à ce que les gens puissent présenter leur candidature. Et au fond, on peut se demander: pourquoi pas?

J'ai l'impression que, même dans un nouveau régime, la composition de la commission actuelle serait fondamentalement la même. Autrement dit, certains des commissaires pourraient présenter de nouveau leur candidature, et la plupart d'entre eux seraient probablement nommés de nouveau.

Le processus n'est pas conforme aux principes contemporains de démocratie. J'aimerais qu'il soit plus ouvert et qu'il y ait des consultations auprès de divers groupes, ne serait-ce que parce que de telles consultations sont tenues pour la nomination des juges, qu'il y ait une certaine publicité—comme par exemple l'annonce des noms des candidats ou des gens que l'on envisage de nommer—mais sans laisser nécessairement aux personnes consultées le pouvoir de rejeter les candidatures.

Comme l'a dit M. Aucoin, un vote, même s'il s'agit d'un processus constituant, permet à une majorité des deux tiers de la Chambre de rejeter les nominations, ce qui va bien au-delà de ce qui se fait dans le cas des nominations des juges, entre autres. C'est peut-être l'objectif à atteindre quant à ces autres nominations, mais je préférerais qu'une telle mesure s'intègre à des principes et des changements constitutionnels plus vastes.

Par conséquent, je m'en tiendrais pour l'instant à cette proposition. Est-il possible de rendre le processus plus ouvert en procédant à des appels de candidatures, en publiant les postes, en faisant tenir des consultations par le président et, peut-être, en déposant le nom des candidats avant que leur nomination soit officiellement confirmée à la Chambre?

À mon avis, le président actuel serait prêt à prendre de telles mesures volontairement et, d'ailleurs, il pourrait décider de le faire de son propre chef. C'est ce que j'ai déduit d'autres conversations que j'ai eues avec lui sur d'autres sujets très différents. Tout cela pourrait être fait sans qu'il soit nécessaire de modifier des lois ou d'amender la Constitution.

[Text]

**The Chairman:** I think the advantage of the House ratification is that it forces consultation without specifying how it's to be done. Clearly the Speaker would have to consult, at a very minimum, with members of the House of Commons, through the party leaderships, I assume, and with some of the independent members, to see if there could be some substantial support for certain nominees the Speaker would then put forward. I suspect in making that consultation the Speaker would want references from other groups he consulted to back up the choices he or she was putting forward to the party leaders, in an effort to win support in the House. So it's a short and easy route to solve the problem of consultation, if there is a problem there; and I'm assuming, from some of the testimony we have heard, there is.

What it does is it throws the issue into a place where it could become a partisan one. But that could be avoided if the issue were a matter of the Speaker putting the names before the House and then there'd be a vote. The debate could be extremely limited, or there would be no debate. There would be a vote on the names put forward, and the Speaker can table with them presumably some list of qualifications of each individual, if that was felt important.

• 1150

While it may represent a constitutional change, in your words, Mr. McWhinney, and one that is perhaps different because it isn't done for other positions like judges and so on, on the other hand, this is a matter that affects MPs very, very directly, and is perhaps of more interest to members of Parliament in a direct sense than other government appointments.

I don't know whether the idea has any particular appeal, but I note that other parliamentary appointments are done in this way. The Chief Electoral Officer is appointed by resolution of the House. I think the Auditor General is too, but I am not positive about that. Certainly the Chief Electoral Officer is.

**Mr. McWhinney:** There has never been a debate.

**The Chairman:** There has never been a debate, but it is a resolution of the House. I think members stand and make statements, but it may be after the resolution is passed that it happens. I remember specifically when Mr. Kingsley became Chief Electoral Officer he was sitting in the gallery of the House and members stood up and made comments about him and his worthiness for the post, and so on.

That could happen at the conclusion of this if members are happy with the result. I think it does force some consultation and gives some input to parties in the selection process, that I don't think they have had hitherto. I may be wrong. I don't know. I certainly wasn't consulted, but there was no reason why I would be. I think the Speaker would feel that consultation was the way to ensure that this went smoothly, and I think everyone has an interest in seeing that it does so.

If we put forward that recommendation, I think it could wash if members are feeling comfortable with it.

[Translation]

**Le président:** À mon avis, l'avantage de la ratification par la Chambre tient à ce qu'elle rend nécessaire la consultation, sans toutefois en préciser la façon. Le président devrait, de toute évidence, consulter les députés, à tout le moins, par le truchement des chefs de partis, je suppose, ainsi que certains des députés indépendants, pour savoir s'il a leur appui à l'égard de certaines candidatures qu'il désire présenter. Je suppose que pour tenir cette consultation, le président souhaitera peut-être demander à d'autres groupes de lui fournir des références sur les personnes dont il désire présenter la candidature aux chefs de partis, de façon à obtenir l'appui de la Chambre. C'est donc un moyen rapide et facile de résoudre le problème de la consultation, si cela cause un problème; et je suppose, compte tenu de certains des témoignages que nous avons entendus, que ce problème existe.

Cela aurait pour effet de faire éventuellement des nominations une question partisane, ce qui pourrait être évité si le président présentait les candidatures à la Chambre et les y mettait aux voix. Il pourrait y avoir soit un débat extrêmement limité, soit absence de débat. Le président pourrait déposer, avec les candidatures, une liste des qualifications professionnelles de chaque candidat, s'il trouve que c'est important, puis les candidatures seraient mises aux voix.

Même si, d'après vous, monsieur McWhinney, cela représente un changement d'ordre constitutionnel, et un changement peut-être distinct, puisqu'il ne s'appliquerait pas aux autres postes, comme ceux des juges, il faut néanmoins tenir compte de ce qu'il s'agit d'une question qui touche les députés de façon très, très directe et les intéresse peut-être de plus près que les autres nominations du gouvernement.

Je ne sais pas si l'idée présente quelque attrait, mais je sais que d'autres nominations du Parlement sont faites de cette façon. C'est au moyen d'une résolution de la Chambre qu'est nommé le directeur général des Élections. Je crois que c'est également le cas du vérificateur général, mais je n'en suis pas certain. Dans le cas du directeur général des Élections, j'en suis sûr.

**M. McWhinney:** Il n'y a jamais eu de débat.

**Le président:** Non, mais il s'agit d'une résolution de la Chambre. Les députés peuvent faire des déclarations, je crois, mais après que la résolution a été adoptée. Je me souviens entre autres que lorsque M. Kingsley a été nommé directeur général des élections, il était assis dans la tribune de la Chambre, et les députés commentaient, entre autres, sa valeur et son aptitude pour les fonctions qui lui étaient confiées.

Il pourrait en être de même à la fin de ce processus-ci si les députés étaient contents du résultat. Cela oblige à la consultation et permet aux partis de se prononcer pendant le processus de sélection, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent. J'ai peut-être tort, je n'en sais rien. Pour ma part, je n'ai pas été consulté, mais il n'y avait aucune raison pour que je le sois. Le président pourrait estimer que la consultation permet au consensus d'être plus harmonieux, ce qui, je crois, est de l'intérêt de tous.

Cette recommandation pourrait s'appliquer si les députés sont d'accord.

## [Texte]

**Mr. Harper:** I think we would have to have some discussion about that in our caucus. I know there would be some fairly deep unease with bringing the parties in, in a formal sense. I certainly think, as Dr. McWhinney has said, that the Speaker should, and I would expect would, if we recommended it, be open to broader consultation, particularly outside the House of Commons.

When you get into establishing a formal ratification process it raises all the problems I outlined yesterday. In the case of 1984, even with a qualified majority, it would have been a de facto prime ministerial appointment. In this Parliament a two-thirds majority could be constituted between the government and the official opposition which, if it were not agreeable to members of our party, in most of the country would effectively amount to ignoring opposition views entirely.

There are some real difficulties with starting to bring the whole issue of partisanship to bear, and I really would be cautious about that. I think we should be consulting the Canadian Political Science Association and the legal community. We should certainly let it be known that the Speaker is searching for qualified people. Whether I would want to do that legislatively I am not sure, but I have real reservations about bringing partisanship in, even indirectly.

**The Chairman:** The other possibility is that, instead of the House approving it, this committee could approve it. There is authority for that kind of arrangement also in the Referendum Act where this committee had the power to approve the regulations issued by the Chief Electoral Officer, and it was exercised. We made our review.

**Mr. McWhinney:** Did you have debate, extended debate?

**The Chairman:** Yes. It wasn't extended. We reviewed what had been done, and there was one change made in the course of the summer. All the committee members were called and a telephone poll done of the committee members to approve a modest change that was effected later in the year. Something had been missed. It was on broadcasting. It did work. It was quite a reasonable solution to a problem that was almost intractable because the regulations were, in effect, a republication of the Elections Act to cover all kinds of things like enumeration. It was very, very detailed material, and quite a chunk of it. We made some changes and approved it.

## [Traduction]

**M. Harper:** Il faudrait que nous en discutions dans notre caucus. Je sais que l'idée d'amener les partis à participer de façon officielle provoque un malaise assez profond. Pour ma part, j'estime, comme l'a dit M. McWhinney, que le président devrait être prêt à tenir des consultations plus vastes, surtout à l'extérieur de la Chambre des communes. En fait, il le ferait sans doute si nous le recommandions.

La mise en place d'un processus officiel de ratification soulève tous les problèmes dont j'ai parlé hier. Dans le cas de l'affaire de 1984, il se serait agi d'une nomination de fait du premier ministre, malgré la majorité conditionnelle. À l'heure actuelle, le Parlement pourrait obtenir une majorité des deux tiers en se ralliant l'Opposition officielle. Si les membres de notre parti n'étaient pas d'accord avec la nomination, cela voudrait dire que l'on ne tient aucun compte de l'opinion contraire exprimée par la majeure partie du pays.

Pour ce qui est d'en faire une question partisane, je crois qu'il faudrait nous montrer très prudents. Nous devrions consulter l'Association canadienne de science politique et les experts en droit. Bien sûr, nous devrions rendre public le fait que le président cherche des candidats qualifiés. Je ne suis pas certain qu'il faille pour cela procéder par voie de mesure législative. Toutefois, j'ai de sérieux doutes quant à l'à-propos d'en faire une question partisane, même indirectement.

**Le président:** Il y a une autre possibilité, celle de faire approuver les nominations par notre comité plutôt que par la Chambre. Le comité pourrait le faire, entre autres, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés dans la Loi référendaire. C'est en vertu de ces pouvoirs que le comité approuve, après examen, comme il l'a fait par le passé, les règlements présentés par le directeur général des élections.

**M. McWhinney:** Y a-t-il eu débat, un débat étendu?

**Le président:** Oui, mais pas un débat étendu. Nous avons étudié ce qui avait été fait, et on a apporté un changement au cours de l'été. On a fait un sondage téléphonique auprès de tous les membres du comité, pour faire approuver un petit changement qui a été apporté plus tard au cours de l'année. On avait omis quelque chose. Cela a marché. Il s'agissait d'une solution tout à fait raisonnable à un problème difficile à régler parce que le règlement constituait, dans les faits, une nouvelle publication de la Loi électorale visant à traiter toutes sortes de choses, dont le recensement. Il s'agissait d'un document énorme et très, très détaillé. On y a apporté certaines modifications, et on l'a approuvé.

• 1155

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, possibly there is even less legitimacy to allocating that responsibility to our committee. Again, it is similar to the House of Commons, only you are almost assured in this case that there is a majority of government members who sit on our committee. I know we have an excellent committee, but we are just today's committee. There have been some very uncooperative committees in the past. We could see some real problems. I know even in the procedure and House affairs committee we certainly don't operate by consensus on every issue.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, il est peut-être encore moins légitime de confier cette tâche à notre comité. La situation est la même qu'à la Chambre des communes, mais au comité, on est à peu près certain qu'il y a une majorité de députés du gouvernement. Notre comité actuel est excellent, mais nous ne savons pas si ce sera toujours le cas. Par le passé, certains comités ont fait preuve d'une assez mauvaise volonté. Cela pourrait provoquer des problèmes. En tout cas, au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, on ne fonctionne pas toujours par consensus.

## [Text]

If there are means by which we can allocate or appoint commissioners by consensus, I am sure everyone would agree that would be the best approach. Perhaps consultation would lead to consensus. But I am not sure by politicizing it in voting bodies, whether the House or our committee, it would be a wise decision. With Mr. Harper, I have some real reservations about the polarization it might create in the process.

**Mr. McTeague:** It may be impossible not to involve the political dimension we are discussing here. I am falling somewhere between what you have said and certainly what Mr. Hermanson and Mr. Harper have said about the use of this committee. It is conceivable, and not impossible, that we will have a situation in this country where we have only one party in the House of Commons. We have seen this more frequently in modern times—certainly the province of New Brunswick was an example—the preponderance of majority governments. So that has to be considered if we are going to take the more appealing approach of using the committee, since we are hopefully trying to find some kind of non-partisan compromise or consensus.

**The Chairman:** I think the suggestion put forward by Mr. Aucoin was designed to create a greater obligation on the part of the Speaker to consult. It was not intended to turn the thing into anything more partisan than it now is. It was designed to bring about consultation before appointment. I think it would clearly do that.

There is a downside risk, as you have expressed. I guess it is a question of weighing that risk and asking whether this is a risk that will change the process dramatically. Are the majority members of the House, the two-thirds majority...? He stressed that point, and I agree with it; I don't think we want to make it a simple majority. Is the two-thirds majority of the House going to dictate to the other people in the House who is going to make these decisions?

I don't think so, because the two, assuming you have to have at least two parties on side, have a divergence of interest that has to be manifested in the selection process. No matter who is involved, you will have an opposition and government together, whether it is one party or the other of the opposition, making a decision in which both have divergent views. Therefore they will have to arrive at a suitable compromise on someone who by all accounts is independent, in order to avoid difficulty in the House of Commons.

Having done that, you at least then give the opposition some ability to be consulted in the process, which is not there today if the Speaker doesn't choose to do that. The Speaker normally is from the government party. Admittedly he or she is normally unbiased. But if the Speaker chooses to follow political instinct rather than speaker instinct, you run a risk of having a group of appointees where members of Parliament have no say in the appointment process whatever.

I think the idea was thrown out not to make the selection process partisan but to give members of Parliament some say in the process by being consulted. I think that is all it was put forward for, and I hope it is viewed in that light. That is the way I took it. I think that's what he intended.

## [Translation]

S'il était possible de nommer les commissaires par consensus, tout le monde serait d'accord, j'en suis sûr, pour dire que ce serait la meilleure méthode. La consultation pourrait peut-être donner lieu à un consensus. Mais je ne suis pas certain qu'il serait sage de rendre les nominations politiques en les mettant aux voix, que ce soit à la Chambre ou au sein de notre comité. Tout comme M. Harper, je crains la polarisation que cela instituerait au sein du processus.

**M. McTeague:** Peut-être est-il impossible d'éliminer cette dimension politique dont nous parlons. Mon opinion se situe entre la vôtre et celle exprimée par MM. Hermanson et Harper au sujet de l'utilisation de notre comité. Il n'est pas impossible, et il est même concevable, qu'on puisse en arriver à n'avoir qu'un seul parti à la Chambre des communes. On a constaté la chose plus fréquemment au cours des dernières années—en tout cas, on en a eu un exemple au Nouveau-Brunswick—with la prépondérance des gouvernements majoritaires. Il faut donc en tenir compte si nous voulons confier cette fonction au comité, ce qui serait la solution la plus attirante, puisque nous essayons de trouver un moyen d'en arriver à un compromis ou à un consensus non partisan.

**Le président:** La proposition de M. Aucoin visait à imposer au président une obligation plus grande de tenir des consultations. Elle ne visait pas à rendre la chose plus partisane qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. La proposition était conçue de sorte que des consultations soient tenues avant les nominations. À mon avis, il est clair qu'elle permettrait d'atteindre cet objectif.

Il y a cependant un inconvénient, comme vous l'avez dit. Il s'agit de mesurer le risque et de se demander si ce risque modifiera le processus en profondeur. Est-ce que la majorité des députés à la Chambre, la majorité des deux tiers...? Il a insisté sur ce point, et je suis d'accord avec lui; nous devons demander davantage que la majorité simple. La majorité des deux tiers de la Chambre dictera-t-elle aux autres députés qui prendra ces décisions?

Je ne le crois pas, puisque les deux partis, si l'on suppose qu'il faudra au moins deux partis pour obtenir la majorité, ont des intérêts différents qui doivent se manifester dans le processus de sélection. Quel que soit le cas, le parti au pouvoir et un parti d'opposition, l'un ou l'autre des partis d'opposition, devront prendre une décision à l'égard de laquelle ils auront des opinions divergentes. Ils devront donc en arriver à un compromis raisonnable pour nommer un candidat indépendant à tous les égards, de façon à éviter des problèmes à la Chambre des communes.

Une fois cela fait, il faut laisser à l'opposition la possibilité d'être consultée, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle, à moins que le président ne décide de le faire. Normalement, le président est un député du parti au pouvoir. Il faut convenir qu'il s'agit généralement d'une personne objective. Mais si le président décide de se fonder sur son instinct politique plutôt que sur les règles qui régissent ses fonctions, on pourrait bien se retrouver avec un groupe de commissaires nommés sans que les députés aient leur mot à dire.

On a dit qu'il fallait éviter de faire du processus de sélection un processus partisan, mais qu'il fallait laisser aux députés la possibilité de s'exprimer dans le cadre de consultations. C'est tout ce qui a été dit, et j'espère que cela sera perçu de cette façon. Du moins, c'est ainsi que je vois la chose. À mon avis, c'était son intention.

## [Texte]

As I recall, it was in the royal commission report. There was something about it in the report of the royal commission.

**Mr. McWhinney:** In fact, I suspect Mr. Aucoin wrote it for the royal commission.

**The Chairman:** He might well have.

• 1200

**Mr. Harper:** I'd like to restate some of the reservations to counter some of your arguments.

Certainly Mr. Aucoin's testimony was very exceptional. Most witnesses who addressed this issue were very clear in suggesting that this process had worked well and that if we tinkered with it we should be very careful of what we were doing.

This is not a minor change. Even your own comments betray that. Even if you say that the Speaker nominates them and presents them to the House for ratification, what you already alluded to is that really does fundamentally change the process. It does not become a Speaker appointment. Rather, it is interparty bargaining that will be the real driving force behind that, and that's a concern.

I'm not a constitutional lawyer, of course, but I'll also raise the constitutional issue this may bring up. I'm really not clear on whether the House of Commons has the prerogative to act on its own and change its ratification procedure from a majority to a two-thirds vote. It certainly can do that as a convention. I think the Constitution's fairly clear about how votes are passed in the House of Commons and to say that we're now going to do it by two-thirds or three-quarters may create an ancillary constitutional problem. I defer to more expert opinion on that, but I raise it anyway.

**The Chairman:** I think that a statute can say that a resolution of the House must be passed by a certain number. I think the House can create a statute that imposes that obligation on the House. I don't think that's a particular problem.

Regarding your first point, run that by me again, because I thought of something.

**Mr. Harper:** My real point, Mr. Chairman, is that you really are switching the process here. As you yourself said, it becomes a matter of bargaining among the parties. The Speaker's role will become incidental in such a process. The Speaker will not become the central figure. It will become bargaining among the parties. It will then become by extension perhaps a non-partisan issue or perhaps an all-party issue but it will become fundamentally a partisan issue, and that's a big change. That's a really big change.

**The Chairman:** What I wanted to look at was the notion that the people who were here all said that this process was not a problem. Most of them also said that redistribution of numbers was fine and that we should be going with a 15% variable and all that sort of stuff.

## [Traduction]

Si je me rappelle bien, cela se trouvait dans le rapport de la commission royale. Il y avait quelque chose à ce sujet dans ce rapport.

**M. McWhinney:** En fait, je soupçonne M. Aucoin de l'avoir rédigé pour la commission royale.

**Le président:** C'est bien possible.

**M. Harper:** Permettez-moi de réexprimer certains doutes à l'encontre de certains de vos arguments.

Bien sûr, le témoignage de M. Aucoin était tout à fait exceptionnel. La plupart des témoins qui ont traité de ce sujet ont dit bien clairement que le processus avait bien fonctionné et que nous devrions nous montrer très prudents si nous voulons le modifier.

Il ne s'agit pas d'un changement mineur. D'ailleurs, vous le laissez entendre malgré vous dans vos observations. En disant que le président choisirait les candidats et présenterait les candidatures à la Chambre pour qu'elles soient ratifiées, vous avez laissé entendre qu'il s'agissait d'un changement fondamental au processus. Ce n'est plus le président qui fait la nomination. Au lieu de cela, les nominations dépendront de négociations entre les partis, et c'est ce qui m'inquiète.

Je ne suis pas un expert en droit constitutionnel, bien sûr, mais permettez-moi également de mentionner le problème constitutionnel qu'un tel changement pourrait occasionner. Je ne suis pas certain que la Chambre des communes ait le pouvoir de prendre une telle mesure de son propre chef et de modifier le processus de ratification de façon à ce que la majorité doive être des deux tiers. Cela peut certes se faire grâce à une convention. D'après moi, la Constitution montre clairement de quelle façon les votes doivent être faits à la Chambre des communes, et porter la majorité aux deux tiers ou aux trois quarts pourrait donner lieu à un problème constitutionnel accessoire. Je m'en remets à l'opinion des experts à ce sujet, mais je pose néanmoins la question.

**Le président:** Je crois qu'il est permis d'énoncer, dans une loi, ce qui constitue la majorité à l'égard d'une résolution de la Chambre. La Chambre peut s'imposer à elle-même une telle obligation par voie de mesure législative. Je ne crois pas que cela pose de problème particulier.

Veuillez me répéter votre premier argument, car cela m'a fait penser à quelque chose.

**M. Harper:** En fait, monsieur le président, ce que je dis, c'est que vous modifiez le processus en profondeur. Comme vous l'avez dit vous-même, cela devient une question de négociations entre les partis. Le président n'aura plus qu'un rôle accessoire dans un tel processus. Il n'en sera plus le pivot. Tout dépendra des négociations entre les partis. Par extension, le processus pourrait devenir non partisan ou alors toucher tous les partis, mais il deviendra fondamentalement partisan, ce qui est un énorme changement.

**Le président:** Ce que je voulais examiner, c'est l'idée que tous les témoins que nous avons entendus ont dit que le processus ne posait pas de problème. La plupart ont également dit que la répartition des nombres était satisfaisante et que nous devrions appliquer une marge de 15 p. 100, en plus ou en moins, etc.

## [Text]

Their opinion is significant and important—I stress that, and I'm glad we heard them—but I think the reason we're sitting is because the process has not worked well in this case. Members are up in arms about it. There is serious disagreement that this process has worked well so far, and that's why we passed Bill C-18. While I know, Mr. Harper, that you opposed the bill, you concede that there are problems with the boundaries in your province. So we do have problems with this process.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, let me be very clear. I concede that we're here because members of Parliament do not interact well with the process. That's not to say we can't make improvements. We're discussing those.

The fundamental problem has been the behaviour of members of Parliament on this issue, particularly in this case, and our basic failure to persistently over time respect the independence of the process. That's the problem. I do not accept that we're really dealing with a fundamentally flawed process here. It has been our own behaviour. I think it's a travesty and I think if we start trying to fix it by making it more partisan, we're going to get into big problems.

**The Chairman:** I don't think anybody's trying to make it more partisan. I think what we're trying to do is come up with a system where perhaps the people making the decisions are more attuned to political reality rather than strict number-crunching. I think that's the evidence we've heard from many witnesses who were not looking at it from a purely academic point of view.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I'm a bit concerned. I'm going to read between the lines here, and you can correct me if I'm reading wrong. What you seem to be saying is that the last Speaker was not impartial in choosing the commissions and that you were unhappy with the composition. Yours seems to be a somewhat partisan response by saying that you would like to see this partisan control transferred somewhat rather than corrected at source.

• 1205

**The Chairman:** I didn't say, and I don't say that the people who were appointed were partisan. What I do say is the work they produced is quite unsatisfactory. We've had constant complaints about it from members of Parliament. We had a whole string of them a few weeks ago.

**Mr. Hermanson:** But the complaints were raised before the public hearing process had even started. The finished product wasn't there to complain about. That really concerns me.

**The Chairman:** Yes, but the product was so bad that members were up in arms about it, were very upset about it. They say this is a poor process and it's been badly done. What I'm asking is why can't we try to find some balance of people to sit on these commissions, who will have some reference to the fact that there are some political realities in this country in terms of political boundaries, political constituencies, political groups that work together, that need to be recognized in

## [Translation]

Leur opinion est importante—je tiens à le souligner, je suis content que nous les ayons entendus—mais si nous siégeons ici, c'est à mon avis que le processus n'a pas bien fonctionné dans ce cas. Il y a eu une levée de boucliers chez les députés. Cela montre bien leur profond désaccord avec cette affirmation voulant que le processus a bien fonctionné jusqu'à présent, et c'est pourquoi nous avons adopté le projet de loi C-18. Je sais que vous étiez opposé au projet de loi, monsieur Harper, mais vous reconnaisez qu'il y a des problèmes de limites de circonscriptions dans votre province. Tout cela montre bien que le processus cause des problèmes.

**M. Harper:** Monsieur le président, comprenez-moi bien. Je reconnais que nous sommes ici parce que les députés ne sont pas d'accord avec le processus. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas apporter d'améliorations. C'est de cela que nous discutons.

Le problème fondamental, c'est le comportement des députés à ce sujet, surtout dans ce cas-ci, et notre incapacité fondamentale de toujours respecter le caractère indépendant du processus. Voilà quel est le problème. Si nous n'acceptons pas cela, eh bien, nous voilà vraiment avec un processus fort boiteux sur les bras. Le problème, c'est notre propre comportement. A mon avis, le processus est un simulacre, et si nous essayons de l'améliorer en le rendant plus partisan, nous nous mettrons bel et bien les pieds dans le plat.

**Le président:** Personne n'essaie de le rendre plus partisan. Ce que nous essayons de faire, c'est mettre en place un système où les décideurs sont plus sensibles à la réalité politique qu'à la réalité mathématique. C'est ce que nous ont dit de nombreux témoins qui n'étudiaient pas la question sous le seul angle de la théorie.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, je suis un peu inquiet. Permettez-moi de lire entre les lignes, et corrigez-moi si j'ai tort. Vous semblez dire que le dernier président ne s'est pas montré impartial dans le choix des commissions et que vous étiez insatisfait de leur composition. Il me semble que votre réaction est quelque peu partisane lorsque vous dites que le contrôle partisan devrait être transféré à la source plutôt que corrigé à la source.

**Le président:** Je n'ai pas dit, et je ne dis pas maintenant non plus, que les nominations ont été partisanes. Ce que je dis, c'est que le travail produit est totalement insatisfaisant. Les députés s'en sont plaints à nous constamment. Nous avons eu toute une série de plaintes il y a quelques semaines.

**M. Hermanson:** Mais ces plaintes ont été faites avant même que le processus d'audiences publiques commence. Elles ont été faites avant même qu'existe le produit fini qui en est l'objet. Cela m'inquiète grandement.

**Le président:** Oui, mais ce produit était si mauvais qu'il a provoqué une levée de boucliers chez les députés. Ils ont dit que le processus était pitoyable et qu'il avait été mal appliqué. Pourquoi ne pouvons-nous pas essayer de trouver un certain équilibre dans la composition de ces commissions, des gens qui puissent tenir compte de ce qu'il existe au Canada certaines réalités politiques sur le plan des frontières politiques, des circonscriptions politiques, des groupes politiques qui

## [Texte]

drawing electoral boundaries, and I think we heard that from all the witnesses.

**Mr. Hermanson:** But none of the concerns that were addressed publicly, or very few, were directed towards the way the commissions were chosen. They were with the criteria that the commissions worked with. We're talking about variance in population quotients, we're talking about communities of interest, and they have no relationship to how the commissions are chosen.

**The Chairman:** If the commissioners chosen all seem to proceed in ways that are unacceptable to most members, it's worth looking at the method of choosing the commissioners in that case.

**Mr. Hermanson:** One further comment is that the complaints were that a member didn't like where the boundaries were drawn. We had expert witnesses who said that this is symptomatic of every redistribution because we are comfortable, as politicians, with the existing boundaries and we are always resistant to change. That's not going to change if we tinker with the process. Two or three expert witnesses said that MPs who vigorously opposed boundary readjustments, ten years later would vigorously defend those adjustments. We're not being totally objective here when we are concerned about a few MPs who are unhappy that the boundary was drawn down Fourth Street rather than Tenth Street.

**The Chairman:** I think it's more than a few in this case.

**Mr. Lee:** I resist the temptation to try to put motivations to why so many members were unhappy with this current phase of redistribution, but I want to make two points here. First of all, and we've heard it all before, if it's not broken, don't fix it. I'm not so sure that the process whereby we appoint is broken. We might be able to improve it slightly.

The insertion of an admonition or a requirement that the Speaker consult is potentially useful, but I'm aware of another agency where the statute setting up an agency requires consultation, and what has evolved is that consultation has yielded a process whereby the government has bargained and said we get to appoint two people from this party and some person from another party, and it has essentially brokered a partisan list of appointments. What we're looking for in a boundary redistribution thing has nothing to do with partisan perspectives at all. What we want is someone to work with numbers and boundaries and demographics and communities of interest, so I'm somewhat cautious about simply saying "Mr. Speaker, you should consult", because I wouldn't want that to impair the Speaker's independence ultimately in being able to make an appointment that was appropriate.

If the consultation were simply a letter that says "I'm going to appoint A, B and C. Let me know what you think. Please make your comments in response", that would be okay, but having seen what the term "consultation" did in this other process I'm very cautious about simply accepting that a consultation requirement wouldn't impair the process, wouldn't further politicize it.

## [Traduction]

collaborent, tout cela devant être pris en compte dans la délimitation des circonscriptions électorales. C'est cela que nous avons entendu de tous les témoins.

**M. Hermanson:** Mais aucune des préoccupations exprimées publiquement, ou très peu, ne portait sur la façon dont les commissaires sont choisis. Elles portaient sur les critères appliqués par les commissions. On parle de marge des quotients de population, de communautés d'intérêts, tout cela sans relation avec la façon dont les commissions sont choisies.

**Le président:** Dans ce cas-ci, si la façon de travailler de tous les commissaires choisis semble inacceptable à la plupart des députés, il faut étudier la façon dont les commissaires sont choisis.

**M. Hermanson:** Autre chose; des plaintes venaient de ce que les députés n'étaient pas d'accord avec l'endroit où avait été tracée la limite de leur circonscription. Des experts nous ont dit que cela se produisait chaque fois que les limites étaient changées, parce que nous, hommes et femmes politiques, sommes habitués aux limites existantes et sommes toujours réticents lorsqu'il y a des changements. Modifier le processus n'y changera rien. Deux ou trois experts nous ont dit que les députés qui s'opposent énergiquement au changement des limites pourraient bien, dans dix ans, défendre ces nouvelles limites avec la même énergie. Nous ne sommes pas totalement objectifs lorsque nous nous inquiétons de quelques députés mécontents de ce que la limite ait été placée à la 4<sup>e</sup> Rue plutôt qu'à la 10<sup>e</sup>.

**Le président:** Dans ce cas-ci, il ne s'agit pas que d'une poignée de députés.

**M. Lee:** Je m'abstiendrai d'imputer des motifs aux députés si nombreux qui sont insatisfaits de l'étape actuelle du redécoupage. Cependant, permettez-moi de mentionner deux choses. Premièrement, on nous a dit que s'il n'y a pas de problème, il faut laisser les choses telles quelles. Je ne suis pas certain que le processus de nomination pose un problème. Il serait peut-être possible de l'améliorer légèrement.

Il pourrait être utile d'y ajouter que le président devrait ou doit tenir une consultation, mais je sais qu'il existe un autre organisme qui doit, selon la loi qui l'a créé, tenir des consultations. Ces consultations ont donné lieu à des négociations de la part du gouvernement; on a nommé deux personnes d'un parti à gauche, une autre d'un autre parti à droite, et, finalement, tout ce qu'on a fait, c'est dresser une liste partisane des nominations. Notre objectif dans le redécoupage des circonscriptions n'a rien à voir avec les perspectives partisanes. Ce que nous voulons, c'est quelqu'un qui puisse faire les calculs, délimiter les circonscriptions en tenant compte de la réalité démographique et des communautés d'intérêts; c'est pourquoi j'hésite à dire tout simplement au président qu'il devrait tenir des consultations, car je ne voudrais pas porter atteinte à son autonomie et l'empêcher, finalement, de nommer la personne appropriée.

Si, pour consulter, il lui suffisait d'envoyer une lettre dans laquelle il mentionnerait son intention de nommer les personnes A, B et C, et de demander l'opinion des députés, il n'y aurait pas de problème. Mais compte tenu de ce que le terme «consultation» a provoqué dans cet autre processus, j'hésite à croire que l'exigence de consultation ne nuirait pas au processus et n'aurait pas pour effet de le rendre davantage politique.

[Text]

**Mr. McWhinney:** There is a principle of constitutional approach possible here, and I suppose we should look at it.

[Translation]

**M. McWhinney:** Il est possible dans ce cas-ci d'appliquer un principe d'ordre constitutionnel, et je suppose que nous devrions étudier la question.

• 1210

I recommended to the Goldenberg commission and to various committees in the 1980s that all Order in Council appointments involving wide discretionary powers should be submitted to a parliamentary authority for consideration and ratification before final appointment. Although this was predicated on the notion of a reformed elected Senate as a key part in the process—and in that period I, as well others, tried to attribute that new role to such a Senate—I think the principle still remains true today that appointments involving wide discretionary powers should be subject to some sort of public control and examination.

What I would recommend as a minimum step is that the appointment of commissioners be advertised and applications invited. The Speaker should consult with the leaders of all parties regarding the list of applications he's received, ask for comments, and then should submit the list to Parliament before it goes to the Governor in Council.

I haven't built in any process of ratification, although it would follow logically from what I have said that I obviously would support such an idea. However, I think that at this stage, with a Speaker such as we have who's been elected, you might find a great deal of sympathy for this. It would open up the process. The process has been secret.

When I was asked in 1982 to become a commissioner, the Speaker said to me that the process was discredited, that they wanted people who were above parties and a bit independent, and asked whether I would take it on while mentioning there was virtually no pay for it.

I know Mr. Fraser personally and I believe he behaved very properly and credibly in his appointments. But I would think this has been the exception, that over history the appointments have been partisan, and I can see this happening again.

Although Mr. Carty expressed happiness with the federal system, he expressed great unhappiness with the B.C. system, which he was asked to reform and which wasn't very different before Mr. Carty came in with his reform. So when wide discretionary powers are conferred upon people who are appointed without any public process of appointment, there are danger signals there.

I think we should open it up. I respect the views Mr. Hermanson and Mr. Harper communicated and the problems with a caucus that has strong views.

I think what I've suggested would be a step forward and I think—I'm guessing—it would be acceptable to the present Speaker, who's very progressive in terms of using powers of Parliament.

Dans les années quatre-vingt, j'ai recommandé à la Commission Goldenberg et à divers comités que toutes les nominations par décret du conseil conférant de grands pouvoirs discrétionnaires soient assujetties à l'examen et à la ratification d'un organisme parlementaire avant la nomination finale. Bien que cette recommandation se fondaît sur la notion de la participation d'un Sénat réformé et élu au processus—and à cette époque, comme bien d'autres, j'essayais d'attribuer cette nouvelle fonction à un tel Sénat—le principe demeure encore le même, et les nominations conférant de grands pouvoirs discrétionnaires devraient faire l'objet d'un contrôle et d'un examen public quelconque.

Je recommanderais à tout le moins que la nomination des commissaires soit annoncée et qu'il y ait des appels de candidatures. Le président devrait consulter les chefs de tous les partis au sujet de la liste des candidats, demander leurs commentaires et présenter ensuite la liste au Parlement avant qu'elle soit transmise au gouverneur en conseil.

Je n'ai pas intégré là-dedans de processus de ratification, même si, logiquement, compte tenu de ce que j'ai dit, je serais d'accord avec une telle idée. Cependant, à l'heure actuelle, compte tenu de ce que nous avons un président qui a été élu, l'idée pourrait être bien acceptée. Cela permettrait de rendre le processus plus ouvert, alors qu'il a toujours été secret auparavant.

Lorsqu'on m'a demandé de devenir commissaire, en 1982, le président m'a dit que le processus était discredité et qu'il fallait trouver des gens qui voient au-delà des partis et soient suffisamment indépendants. Il m'a demandé si j'étais intéressé, tout en disant que la rémunération du poste était à peu près nulle.

Je connais personnellement M. Fraser, et je crois qu'il a procédé à ses nominations de façon très honnête et crédible. Mais c'est sans doute l'exception; les nominations ont sans doute été faites de façon partisane par le passé, et cela pourrait bien se reproduire.

Même si M. Carty s'est dit heureux du régime fédéral, il a manifesté une grande insatisfaction à l'égard du régime de la Colombie-Britannique, qu'on lui avait demandé de réformer et qui, avant cette réforme, n'était pas très différent. Lorsque de grands pouvoirs discrétionnaires sont conférés à des personnes nommées sans processus public de nomination, il y a toujours des dangers possibles.

Il faudrait rendre le processus plus ouvert. Je respecte le point de vue de MM. Hermanson et Harper, et je comprends les problèmes qui peuvent survenir dans un caucus bien déterminé dans son opinion.

Cependant, la solution que j'ai proposée nous ferait faire un pas en avant et—je suppose—serait acceptée par le président actuel, qui est très progressif quant à l'utilisation des pouvoirs du Parlement.

## [Texte]

It may be that there are logical steps beyond that. I'd prefer to take that in relation to a range of government appointments, such as the Governor General and judiciary appointments. I do think that the opening up of processes of this sort is very important in terms of the public demand to be involved and to know what's going on.

**The Chairman:** I think you've made some very useful suggestions.

Perhaps we could take a break for lunch. I'll suspend the meeting.

## AFTERNOON SITTING

• 1408

**The Chairman:** Order. Perhaps we could resume. I want to give you some figures we have received from Elections Canada through Mr. Girard concerning total population. You may be interested in some of these figures. Just to give you some indication of the differences that exist in the various ridings of members on this committee, Kinderley—Lloydminster has a population of 63,210, and 19,375 of those people are under 18 years of age. That's 30% of the population in that riding. It's not quite the highest on the list, but very, very close. The percentage of non-Canadians is 0.9%, or 600 persons. The total population, less the under-18s and less than non-Canadians, comes to 43,235.

**Mr. Hermanson:** What was the percentage who were under 18?

**The Chairman:** 30.7%.

**Mr. Hermanson:** And that's one of the highest?

**The Chairman:** That's one of the highest on this list.

I'll go to one of the lowest, Laurier—Sainte-Marie. It has a population of 76,930 and only 12.4% are under 18: that is, 9,530 people. On the other hand, 8% of the population are non-Canadians, 6,000 people. So there's a population of 61,235 adult Canadians who are presumably citizens.

The highest class of non-Canadians in the list is in Scarborough—Rouge River, where 25% of the population is non-Canadian. Of that population 28% is under 18.

And there's a significant variation in this. I think Roberval has the lowest percentage of non-Canadians at 0.2% and the highest percentage under-18s at 31%, which is very slightly higher than Kinderley—Lloydminster.

The figures are very interesting and indicate population may be a way we ought to be looking, given the extensive variation between ridings. It's much more extensive than we—

## [Traduction]

Il pourrait y avoir d'autres étapes logiques par la suite. Je préfère voir cela en relation avec toute une gamme de nominations faites par le gouvernement, par exemple les nominations du gouverneur général et des juges. À mon avis, il est très important de rendre le processus plus ouvert, car le public exige de participer et de savoir ce qui se passe.

**Le président:** Vous nous avez fait certaines propositions très utiles.

Nous allons maintenant faire une pause pour le déjeuner. La séance est suspendue.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1408

**Le président:** Nous allons reprendre nos travaux. Je vais vous donner quelques données démographiques que nous a transmis M. Girard, d'Elections Canada. Certaines de ces données sont intéressantes. Pour vous donner une idée des différences qui existent entre les circonscriptions des députés membres de ce comité, celle de Kindersley—Lloydminster compte 63 210 habitants, dont 19 375 ont moins de 18 ans, ce qui représente 30 p. 100 de la population dans cette circonscription. Cela ne représente pas le pourcentage le plus élevé qui figure sur cette liste, mais presque. Les habitants de cette circonscription ne détenant pas la citoyenneté canadienne sont au nombre de 600, soit 0,9 p. 100 de la population. Si l'on soustrait les moins de 18 ans et les étrangers, la population totale de cette circonscription se chiffre à 43 235 habitants.

**M. Hermanson:** Quel est le pourcentage de ceux qui ont moins de 18 ans?

**Le président:** C'est 30,7 p. 100.

**M. Hermanson:** Et c'est l'un des pourcentages les plus élevés?

**Le président:** Presque.

Prenons Laurier—Sainte-Marie, où ce pourcentage est l'un des moins élevés. Cette circonscription compte 76 930 habitants, et seulement 9 530 d'entre eux ont moins de 18 ans, ce qui représente 12,4 p. 100 de la population. En revanche, 8 p. 100 des habitants de cette circonscription sont étrangers, soit 6 000 habitants. Ainsi, 61 235 Canadiens adultes sont sans doute citoyens à part entière.

• 1410

La circonscription qui compte le plus d'habitants ne détenant pas la nationalité canadienne est Scarborough—Rouge River, où 25 p. 100 de la population est étrangère. De plus, 28 p. 100 de ses habitants ont moins de 18 ans.

Et cela varie beaucoup. Je crois que la circonscription de Roberval est celle qui compte le moins d'étrangers, soit 0,2 p. 100 de la population, et le plus d'habitants de moins de 18 ans, soit 31 p. 100, ce qui est un peu plus élevé que le pourcentage relevé dans la circonscription de Kindersley—Lloydminster.

Ces chiffres sont très intéressants, et nous devrions peut-être examiner de plus près cette question, compte tenu des différences importantes qui existent entre circonscriptions. Elles sont beaucoup plus importantes que...

[Text]

**Mr. Harper:** You could argue the opposite. In fact, maybe you should argue the opposite.

**The Chairman:** I should say that under the total population it says "non-institutional" excludes persons in prisons or hospitals.

Perhaps we could turn to some other matters. Just before we broke for lunch, Mr. McWhinney, you made a suggestion about a possible change in the act relating to the appointment of the two commissioners by the Speaker. Your suggestion was that perhaps the act could require the Speaker to consult widely and could require that the Speaker table his nominees in the House of Commons at least 10 days before their appointment by the Governor in Council.

You may not have specified ten days. Is that an acceptable period?

If such a provision could be put in the law, would that satisfy members about consultation?

**Mr. McWhinney:** I did suggest the Speaker also be encouraged to publish the announcement of the appointments to be made and invite applications, as with other executive Order in Council appointments.

**The Chairman:** Is that agreeable to everybody as a solution to this particular item?

We've dealt with the appointment of commissions, the composition of the commissions, and that will deal with any approval or ratification. There's none we're proposing. So that will be satisfactory. We'll leave it there.

The work of the commissions, their rules of procedure and their methods: There was some suggestion in the evidence we heard that it would be helpful if the commissions published their *modus vivendi*, as it were, certainly the figures they have, and where they feel they have to make changes in the boundaries, if they made that generally available to the public and invited public input before the first maps were produced. The suggestion we have is that this information be mailed to the registered political parties and to members of Parliament and be made available to the public through a press release of some kind.

Is that agreeable to members? The information basically will be the numbers, the deviation, and a statement of the way they intend to proceed; a brief statement.

About distribution of the proposals, we heard a suggestion that there be no further publication, that the proposals be made available by a notice published in newspapers advertising that they're available at a 1-800 number or by mail at an address and members of the public who wish to receive copies of the proposals are invited to obtain them through that means. Of course there would be the usual media release when the proposals are released, so if they are interested the media would pick it up and cover it.

[Translation]

**M. Harper:** On pourrait aussi prêcher l'inverse. Peut-être le devrait-on.

**Le président:** Je devrais ajouter que sous la rubrique population totale, «hors institution» exclut ceux qui sont en prison ou dans un établissement hospitalier.

Peut-être pourrions-nous passer à un autre sujet. Avant de partir déjeuner, vous avez proposé, monsieur McWhinney, de modifier la loi portant sur la nomination de deux commissaires par le président de la Chambre. À votre avis, la loi pourrait exiger du président de la Chambre qu'il procède à de vastes consultations et qu'il dépose sa liste de candidats à la Chambre des communes dix jours au moins avant leur nomination par décret.

Vous n'aimez peut-être pas préciser dix jours, mais cela vous convient-il?

Si une disposition de ce genre pouvait figurer dans la loi, cela vous conviendrait-il?

**M. McWhinney:** J'ai également proposé que le président de la Chambre soit invité à publier les demandes de candidatures tout comme c'est le cas pour les autres nominations par décret de cadres supérieurs.

**Le président:** Cette solution vous convient-elle?

Nous avons parlé de la création de commissions, de la composition de ces commissions, ce qui règle le problème de l'approbation ou de la ratification. Nous n'en proposons aucune; cela règle tous les problèmes. Voilà qui clôt ce sujet.

Passons aux travaux des commissions, ainsi qu'à leurs règles de procédure et à leurs méthodes: d'après les témoignages que nous avons entendus, certains ont dit qu'il serait bon que les commissions publient leur *modus vivendi* ou du moins les chiffres qu'elles ont en leur possession ainsi que les changements qu'elles estiment devoir apporter aux limites des circonscriptions; ce serait bien si elles pouvaient rendre ces données publiques et inviter le grand public à donner son opinion avant que les premières cartes ne soient publiées. Ces renseignements pourraient être adressés aux partis politiques officiels ainsi qu'aux députés et pourraient être rendus publics par le biais d'un communiqué de presse, par exemple.

Cela vous convient-il? Nous avons besoin de savoir quels sont les chiffres, les variances, ainsi que les méthodes que ces commissions entendent suivre.

Quant à la distribution des propositions, certains ont suggéré que l'on publie un avis dans les journaux informant le grand public qu'il peut se procurer ces propositions en téléphonant à un numéro 1-800 ou par courrier. Il va sans dire qu'un communiqué de presse sera rendu public, comme c'est la coutume, lorsque ces propositions seront publiées, et les médias pourront toujours, si cela les intéressera, s'en procurer une copie et rédiger des articles là-dessus.

**Mr. Hermanson:** It would be published in the *Canada Gazette* as well.

**M. Hermanson:** Ce serait également publié dans la *Gazette du Canada*.

## [Texte]

**The Chairman:** As usual.

Also, an important aspect of this on which we've had a discussion is that in provinces where the deviation does not exceed the stated figure no commission would be appointed and no redistribution would be done. It's my recollection that the Chief Electoral Officer comes up with those figures. He prepares the figures with the cooperation of Statistics Canada in any event, and if it's determined that there's a deviation of 15%, more or less, from the provincial quotient, then there would be no redistribution. If it's higher than 15%, then there could be a redistribution.

Do you want to leave it at 25%? My suggestion is a lower one at least to trigger it. There might be no changes, but...

**Mr. Hermanson:** If it is, say, 25% and there are a number of ridings that are in the range of 20% or 22%, then it doesn't trigger a redistribution, and by the time you come around to the next redistribution it might be 50% out—

**The Chairman:** Exactly.

**Mr. Hermanson:** —and then we have a great upset as we've had in the past.

**The Chairman:** I agree with you.

**Mr. Hermanson:** So I would suggest a lower percentage. It would be better here.

**The Chairman:** Okay. Would 15% be agreeable to members?

**Mr. Lee:** For discussion purposes and drafting purposes, that's a good start.

**Mr. Harper:** One other criterion you would want to have in there is that this is also presuming that there's not a requirement actually to alter the number of seats.

**The Chairman:** Right. That's obvious.

**Mr. Harper:** Yes.

**The Chairman:** So you'll cover that? That would save the appointment of a commission in P.E.I., Manitoba, and Saskatchewan in the current circumstances. You'd have to live with your existing boundaries.

**Mr. McWhinney:** Newfoundland too?

**The Chairman:** No. In Newfoundland there are two that are over 15%, I believe. There's certainly one that's 63%, and I think one is 16%. Table H has the figures.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, are we talking about only the five-year kick, or are we talking about the ten-year kick, as well?

**The Chairman:** That's the ten-year kick. We haven't discussed and finalized details for the five-year kick at the can.

**Mr. Lee:** That's fine.

**Mr. Langlois:** Monsieur le président, pourriez-vous donner d'autres explications sur le 25 p. 100 ou le 15 p. 100 dans les provinces où il n'y a pas de variation dans le total de la population?

## [Traduction]

**Le président:** Comme d'habitude.

Il y a un autre aspect important de cette question, dont nous avons discuté: dans les provinces où l'écart ne dépasse le chiffre établi, aucune commission ne serait nommée et il n'y aurait aucun redécoupage. Si ma mémoire est bonne, c'est le directeur général des élections qui établit ces chiffres. De toute façon, il les prépare en collaboration avec Statistique Canada, et si l'on détermine qu'il y a un écart de 15 p. 100 dans un sens ou dans l'autre par rapport au quotient provincial, il n'y aurait pas de redécoupage. Si l'écart dépasse 15 p. 100, il pourrait y avoir un redécoupage.

Voulez-vous laisser cela à 25 p. 100? Je vous suggère un chiffre plus bas pour au moins déclencher le processus. Il n'y aurait peut-être pas de changements, mais...

**M. Hermanson:** Si c'est 25 p. 100, disons, et qu'il y a un certain nombre de circonscriptions qui se situent à environ 20 ou 22 p. 100, cela ne déclencherait pas un redécoupage, mais la prochaine fois, le chiffre pourrait s'élever à 50 p. 100...

**Le président:** Exactement.

**M. Hermanson:** ...ce qui donnerait lieu aux bouleversements que nous avons connus par le passé.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Hermanson:** Donc, personnellement, je proposerais un pourcentage moins élevé. Ce serait préférable.

**Le président:** D'accord. Est-ce que 15 p. 100 convient aux membres du comité?

**M. Lee:** C'est un bon début pour des fins de discussion et de rédaction.

**M. Harper:** Un autre critère qu'il faudrait inclure c'est que tout cela presuppose qu'il n'est pas obligatoire de modifier le nombre de sièges.

**Le président:** D'accord. C'est évident.

**M. Harper:** Oui.

**Le président:** Alors, vous allez l'inclure? Il ne serait donc pas nécessaire de nommer des commissions à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Saskatchewan dans les circonstances actuelles. Il faudrait accepter les limites des circonscriptions électorales actuelles.

**M. McWhinney:** À Terre-Neuve également?

**Le président:** Non. À Terre-Neuve, il y en a deux où l'écart est supérieur à 15 p. 100, je crois. Il y en a certainement une qui se situe à 63 p. 100, et je crois que l'autre est à 16 p. 100. Ces chiffres figurent au tableau H.

**M. Lee:** Monsieur le président, est-il question ici d'un processus de cinq ans, ou d'un processus de dix ans également?

**Le président:** Il s'agit là du processus de dix ans. Nous n'avons pas encore discuté des détails pour le processus de cinq ans.

**M. Lee:** Très bien.

**Mr. Langlois:** Mr. Chairman, could you give us further explanations on this 25% or 15% figure in provinces where there is no variation in the total population?

[Text]

**Le président:** Où il n'y a pas de déviation du chiffre provincial de 15 p. 100, en plus ou en moins, il n'y aura pas de redistribution et la commission pour cette province ne sera pas formée. Ça va?

Apparently there would be one in Manitoba and one in Saskatchewan. There's one that's 20% there.

**Mr. Hermanson:** Yes, 20%.

**The Chairman:** That's the ten-year thing.

**Mr. Hermanson:** And this is after fifteen years.

**The Chairman:** Fifteen years really, yes.

**Mr. Hermanson:** Well, ten years.

**The Chairman:** So it would happen in most provinces, but there would be some places where we would save, and in the future maybe we'd save more.

Perhaps we could turn to the timetable for the commission's work. First, do members have a problem with the proposals put forward by the Chief Electoral Officer in relation to timing and the ways he felt that we could cut back on the time taken in these commissions as a general rule?

Second, given the testimony we heard, are members prepared to delete the second round of hearings that are exclusive to members of Parliament in the House; in other words, to get rid of consideration by this committee and by the House of the proposals after the second draft has been put forward?

[Translation]

**The Chairman:** Where the deviation from the provincial figure is 15%, more or less, there would be no redistribution and no commission will be appointed for that province. All right?

Apparemment, il y en aurait une au Manitoba et une en Saskatchewan. Il y en a une qui se situe à 20 p. 100 dans ces provinces.

**M. Hermanson:** Oui, 20 p. 100.

**Le président:** Il s'agit là du processus de dix ans.

**M. Hermanson:** Et ça c'est après 15 ans.

**Le président:** Oui, en réalité c'est 15 ans.

**M. Hermanson:** Enfin, dix ans.

**Le président:** Alors cela se produirait dans la plupart des provinces, mais nous pourrions économiser dans certains endroits, et à l'avenir nous économiserions peut-être encore plus.

Nous pourrions maintenant nous pencher sur l'échéancier des travaux de la commission. Tout d'abord, les députés sont-ils satisfaits des propositions du directeur général des élections concernant les échéances et les moyens qu'il préconise pour réduire le temps que les commissions consacrent généralement à leurs travaux?

Deuxièmement, étant donné les témoignages que nous avons entendus, les députés sont-ils prêts à éliminer le deuxième tour d'audiences tenu exclusivement pour les députés de la Chambre des Communes. En d'autres mots, à éliminer l'étude par ce comité et par la Chambre des propositions après le dépôt de la deuxième ébauche?

• 1420

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, then if there is this public notice that we're talking about and the public can be aware of what's being proposed and have some input at the beginning of the procedure, and if MPs are allowed to take part at all stages through the normal recourse available to the general public, there's no need for special consideration for parliamentarians.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Okay. Done.

**Mr. Harper:** As a note to that, Mr. Chairman, I just took a Lortie recommendation that, yes, we dispense with the parliamentary committee phase, but we replace that with the option for a second set of public hearings should the second set of maps be a radical departure from the first set of maps, and there be some triggers for that. Is that—

**The Chairman:** That's agreeable. Who decides? The commission?

**Mr. Harper:** The provision that Lortie had proposed was that if the revisions add or remove 25% of the voters in particular constituencies there would be the option for additional public hearings in those particular areas of the province.

**The Chairman:** Fine. Is that agreed?

**M. Hermanson:** Monsieur le président, s'il y a un avis public sur nos sujets de discussion et si la population est au courant des propositions et peut participer au début du processus, et si les députés peuvent participer à toutes les étapes qui font partie du processus auquel la population peut participer, les députés n'ont pas besoin d'un traitement spécial.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** D'accord. C'est fait.

**M. Harper:** J'aimerais ajouter, monsieur le président, que je suis inspiré d'une recommandation de la commission Lortie selon laquelle nous pourrions éliminer l'étape du comité parlementaire, mais cela pourrait être remplacé par une deuxième série d'audiences publiques si jamais la deuxième série de cartes est radicalement différente de la première série de cartes; on aurait certains critères. Est-ce que c'est... .

**Le président:** C'est bien. Qui décide? La commission?

**M. Harper:** Selon la proposition du rapport Lortie, si une révision ajoute ou enlève 25 p. 100 des électeurs d'une circonscription, on aurait le choix de tenir des audiences publiques supplémentaires dans ces régions de la province.

**Le président:** Je vois. Sommes-nous d'accord?

## [Texte]

**Mr. McWhinney:** I have a qualm, unless the commission dispense with it. Make them take the formal step of dispensing. This follow-up business is absolutely vital in something as impressionistic as it is even on a scientific base.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Mr. Hermanson:** I refer to the time of the process as a whole. Considering the fact that Elections Canada may have permanent electoral lists, if that does become an established modus operandi then the timeframe could be shortened considerably using computers and modern map-making methods. I would suggest that we try to shorten the process, with the requirement that we still have a quality product at the end of the procedure.

**The Chairman:** Right now we're working on a census basis. The Canada Elections Act is permanently referred to this committee under the rules under which we operate. That was approved as part of the changes made by the House in June. We can look at a permanent voters list later in the year.

At the moment we're trying to deal with a set of rules for redistribution which will deal with an immediate redistribution which we'd like to have next year, and then may get changed, and maybe by the end of 1995 we will have a permanent voters' list in place, to minimize difficulties may I make a suggestion that today, rather than switch to voters as the basis of our counting, because I'm concerned about the value of the list we're now operating with, as I explained earlier, we leave it with the population figures, work on those for this redistribution, and if we get a permanent voters' list in place in 1995 we could consider amending this act further to change it to voters so that the redistribution could be done after every election?

We would avoid that problem today. We would just go with the decennial census which we have, and which the commissions have been working on already. That solves an immediate problem for us, because I don't think we would want to use the existing list as the basis of this determination. Is that a reasonable suggestion?

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I follow your argument, and you make some valid points. However, it should be stated categorically—maybe categorically is 'too strong'—that there is a definite feeling there may be some advantage down the road, once we are in a position to change the basis of the population sources to the electoral list, and that that change should be accommodated. Therefore anything that we propose should facilitate a smooth changeover from census information gathered by Statistics Canada to the voters' list as prepared by Elections Canada.

**The Chairman:** I don't think anything we've discussed so far impedes that.

**Mr. Harper:** I would like to suggest a compromise. Of course, we are in the midst of a process which has been suspended but not terminated, so it's very possible we're just going to complete this process under existing legislation. What

## [Traduction]

**M. McWhinney:** J'ai une réserve, à moins que la commission n'en décide autrement. Ils devraient être obligés de rendre une décision en ce sens. Un suivi est absolument essentiel dans un processus qui peut donner tant d'impressions, même si c'est scientifique.

**Le président:** D'accord?

**M. Hermanson:** Je parle de la longueur du processus en général. Élections Canada a des listes électorales permanentes et si ce processus devient un modus operandi, le calendrier pourrait être raccourci de façon importante en se servant d'ordinateurs et de méthodes modernes de fabrication de cartes. Je suggère que nous essayions de raccourcir le processus, en exigeant que nous ayons toujours un produit de qualité au bout de ce processus.

**Le président:** Actuellement nous travaillons en prenant le recensement comme point de départ. Le comité est responsable de la Loi électorale du Canada en vertu de son mandat. Cela a été approuvé avec d'autres changements qui ont été approuvés par la Chambre au mois de juin. Nous pourrions nous pencher sur les listes électorales permanentes plus tard cette année.

Pour le moment, nous essayons de travailler sur des règles de redécoupage pour que nous puissions avoir un redécoupage tout de suite cette année, qui sera peut-être ensuite modifié. Peut-être à la fin de 1995 aurons-nous une liste électorale permanente. Pour minimiser nos problèmes, j'aimerais faire une suggestion: la valeur de la liste avec laquelle nous travaillons actuellement m'inquiète, comme je l'ai dit tout à l'heure. Au lieu de se servir du nombre d'électeurs comme base, peut-être devrions-nous garder les chiffres sur la population, se servir de ces chiffres pour le redécoupage, et si nous obtenons une liste électorale permanente pour 1995, nous pourrions modifier la loi encore pour se servir du nombre d'électeurs comme base du redécoupage qui aurait lieu après chaque élection.

Nous pourrions éviter ce problème aujourd'hui. Nous pourrions travailler avec le recensement décennal que nous avons déjà et avec lequel les commissions travaillent déjà. Cela résoudrait un problème immédiat parce que je ne crois pas que nous voulions nous servir des listes actuelles pour ce travail. Est-ce une suggestion raisonnable?

**M. Hermanson:** Monsieur le président, je vous suis et vous soulevez des points valables. Cependant, je devrais dire catégoriquement—peut-être catégoriquement est un mot très fort—qu'on a le sentiment clair qu'à l'avenir, on aura avantage à nous servir de listes électorales comme sources de renseignements sur la population, et ce changement éventuel devrait être retenu. Tout ce que nous proposons aujourd'hui devrait faciliter la transition efficace de l'emploi des chiffres recueillis par Statistique Canada pour le recensement à l'emploi des listes électorales préparées par Élections Canada.

**Le président:** Rien de ce que nous avons dit ne constitue un obstacle, à mon avis.

**M. Harper:** J'aimerais suggérer un compromis. Nous travaillons avec un processus qui a été suspendu mais non éliminé, donc il est très possible que nous allons compléter ce processus avec la loi actuelle. Peut-être que nous devrions

[Text]

we may want our drafters to do is actually draft the legislation so that it's proposed that the use of electors and electors lists would click in with the next redistribution. That might be the way in which we should actually draft the legislation.

[Translation]

demander à nos rédacteurs de rédiger la loi pour qu'on puisse proposer qu'on utilise les listes électorales lors du prochain redécoupage. On pourrait peut-être rédiger la loi de cette façon.

• 1425

**The Chairman:** But not this redistribution, the next one?

**Mr. Harper:** It would depend. I tend to agree with you that it is probably unworkable even if we were to restart this redistribution. It is certainly unworkable if we don't restart it.

**The Chairman:** The other thing is we can leave it out at this stage and if the voters list becomes a permanent thing or if we decide that we want the redistribution done after the next election regardless of the decennial census, then we can add it when we review the Canada Elections Act later.

**Mr. Harper:** Well, I hope we shall do our review of the act and our proposals all in one stage. I don't think it would be worth while to defer it to the next Parliament.

**The Chairman:** I see. I wasn't suggesting to defer it to the next Parliament.

As the counsel has told me, in order to create the permanent list, amendments to the Canada Elections Act must be done. So it could be done at the same time as that. I am suggesting that it might be the appropriate time to do it and slip it in at that stage, which I think is reasonable.

In any event, we can see the draft that you will come up with on the issue.

The one other thing we had discussed—and I think it appeals to members—is the commissions being required to publish their proposal with map and with justification plus two other maps that they considered but, for one reason or another, did not choose as their first choice. So they might not have rejected them or whatever, but we would like to have the three maps published—

**Mr. Lee:** Just a technical question: we didn't really want the broad-based publication; it would be just dissemination.

**The Chairman:** Yes, dissemination. It is available as part of their report.

**Mr. Lee:** Yes, exactly.

**The Chairman:** All of this is only just available. It can go in the *Canada Gazette* or not. They might choose not to publish the map in the *Canada Gazette*, but if you write for the information, then you get the bundle. It is a lot of maps. We are saving money on the advertising.

The feeling of the members was that these maps are important to people who want to object to the proceedings, particularly in the large provinces, and even in the smaller provinces. Not to know what the alternatives are makes it extremely difficult.

**Le président:** Pas ce redécoupage-ci, mais le prochain?

**M. Harper:** Cela dépendrait. J'ai tendance à être d'accord avec vous, à savoir que probablement ça ne marcherait pas même si nous voulions reprendre ce redécoupage. Ça ne marchera certainement pas si nous ne reprenons pas le redécoupage.

**Le président:** L'autre possibilité est que nous laissions tomber cet aspect pour l'instant, et si les listes électorales deviennent permanentes ou si nous décidons que nous voulons un redécoupage après les prochaines élections, indépendamment du recensement national, alors nous pourrons ajouter cet élément lorsque nous réviserons la Loi électorale du Canada plus tard.

**M. Harper:** Bien, j'espère que nous allons effectuer notre révision de la loi et de nos propositions en même temps. Je ne crois pas que ça vaudrait la peine de le reporter au prochain Parlement.

**Le président:** Je vois. Je n'étais pas en train de suggérer de le reporter au prochain Parlement.

Comme l'avocat me l'a dit, pour créer des listes permanentes, il faut modifier la Loi électorale du Canada. Donc, cela pourrait être fait en même temps. Je suggère que ce serait peut-être le bon temps de le faire et de l'inclure à cette étape, ce qui est raisonnable, je crois.

De toutes façons, nous pourrons étudier l'ébauche que vous aurez à ce sujet.

L'autre chose dont nous avions discuté—and je crois que les députés s'y intéressaient—était que les commissions soient obligées de publier leur proposition avec la carte ainsi que leurs raisons et deux autres cartes qu'elles avaient étudiées mais que pour une raison ou une autre, elles n'avaient pas adoptées comme premier choix. Alors, elles ne les auraient peut-être pas rejetées, mais nous aimerions que les trois cartes soient publiées.

**M. Lee:** Une question technique: nous ne voulions pas vraiment une publication générale; nous voulions plutôt une dissémination.

**Le président:** Oui, une dissémination. Que cela fasse partie de leur rapport.

**M. Lee:** Oui, exactement.

**Le président:** Ce serait disponible. Cela pourrait être publié dans la *Gazette du Canada* ou non. Ils choisirraient peut-être de ne pas publier la carte dans la *Gazette du Canada*, mais si vous écriviez pour avoir les renseignements, vous pourriez obtenir le tout. Il s'agit de beaucoup de cartes. Nous économisons de l'argent sur la publicité.

Les députés étaient d'avis que ces cartes sont importantes pour ceux qui veulent s'opposer aux procédures, surtout dans les grandes provinces, et même dans les petites provinces. Quand on ne connaît pas les autres options, cela rend la tâche extrêmement difficile.

## [Texte]

If I go and object to the riding boundaries in Kingston and the Islands and by winning my point I end up changing the riding boundaries in five other ridings in ways that are unpleasant for the other members, then I haven't done them a great service. I might have done wonders for me and Kingston and the Islands, but nothing for the members and residents of the neighbouring constituencies.

I think members felt that since the commission looks at all these maps the public ought to see them too, and ought to be able to make some judgment and say to the commission, "We prefer map 2 or map 3, which you rejected, instead of the one you chose, for these reasons", and argue the point.

I think that's why we have bought this. We really are asking the commission to prepare three maps and to indicate their choice as their premier map and justify it with reasons and then to make the others available to the public.

The one point about the timetable that I should stress is the need for consultation with party officials on the implementation period proposed by the Chief Electoral Officer, which was seven months instead of twelve. So I caution and suggest consultation on that point.

**Mr. Hermanson:** I just want to clarify that again. Is the seven months the period that we must have between the completion of the process and the calling of an election?

**The Chairman:** Yes, on those boundaries. My recollection is that an Order in Council is passed, a representation order is issued, and seven months after the issue of the representation order they come into force. Currently it is one year, but the proposal is to make it seven months.

The other suggestion was that for the commissions to do their work they currently have one year, and a suggestion was made by one of the witnesses that that could be reduced to eight months. Do you want to reduce it? I am told the Chief Electoral Officer put forward eight months.

**Mr. McWhinney:** I think we should move with all deliberate speed, and frankly I place great credence in Mr. Kingsley's view that this could be done. He knows the system and he also knows the progress in modern electronic methods of doing things, so I think we should aim for a shorter period.

**The Chairman:** That's cutting almost a year from the process. It is a significant advance.

**Mrs. Bakopanos:** Perhaps there might be circumstances where the members of the commission need more time. Could we not add a proviso?

**Mr. McWhinney:** For exceptional circumstances.

**The Chairman:** They can apply to the Chief Electoral Officer for—

**Mrs. Bakopanos:** Yes, that would be perfect.

**The Chairman:** That's already in. We leave that in place. It is a good point—for exceptional circumstances.

### [Traduction]

Si je m'oppose aux limites de circonscription à Kingston—les Îles et si en ayant gain de cause je change les limites de cinq autres circonscriptions de façon à nuire aux autres députés, alors je ne leur aurai pas rendu un grand service. J'aurais peut-être accompli des merveilles pour moi et Kingston—les Îles, mais je n'aurais rien accompli pour les députés et les habitants des circonscriptions avoisinantes.

Je crois que les députés étaient de l'avis que si la commission tient compte de ces cartes, alors la population devrait pouvoir les voir aussi et devrait pouvoir en juger et dire à la commission, «nous préférions la carte numéro 2 ou la carte numéro 3, que vous avez rejetée, plutôt que celle que vous avez choisie, pour les raisons que voici».

Je crois que c'est pour cela que nous avons accepté cette idée. Cela revient à demander à la commission de préparer trois cartes, d'indiquer son premier choix, de justifier ce choix et ensuite de rendre publiques les autres cartes.

J'aimerais souligner quelque chose à propos du calendrier. Il faudra consulter des représentants des partis quant au calendrier de mise en oeuvre proposé par le directeur général des élections. C'était sept mois au lieu de douze. Donc, je vous en avise et je suggère qu'il y ait une consultation là-dessus.

**M. Hermanson:** J'aimerais avoir un éclaircissement. La période de sept mois représente-t-elle le temps entre la fin du processus et l'annonce des élections?

**Le président:** Oui, pour ces limites de circonscriptions. Si ma mémoire est bonne, un décret est pris, une ordonnance de représentation est émise, et sept mois après l'émission de cette ordonnance de représentation, ces limites sont en vigueur. Actuellement, c'est un an, mais on propose que ce soit sept mois.

• 1430

L'autre suggestion était la suivante: les commissions ont actuellement un an pour effectuer leur travail et un témoin a suggéré que cela soit réduit à huit mois. Voulez-vous le réduire? On me dit que le directeur général des élections a suggéré huit mois.

**M. McWhinney:** Je crois que nous devrions avancer le plus rapidement possible et, franchement, j'accorde beaucoup de valeur à l'avis de M. Kingsley, qui dit que cela est possible. Il connaît le système, il est au courant des progrès dans les méthodes électroniques modernes, et donc je crois que nous devrions suggérer une période de temps plus courte.

**Le président:** Cela enlève presque un an au processus. C'est un changement important.

**Mme Bakopanos:** Il y aurait peut-être des circonstances où les membres de la commission auraient besoin de plus de temps. Ne pourrions-nous pas ajouter une condition?

**M. McWhinney:** Pour les circonstances exceptionnelles.

**Le président:** Ils pourraient faire la demande au directeur général des élections pour... .

**Mme Bakopanos:** Oui, cela serait parfait.

**Le président:** Ça y est déjà. Nous pourrions le laisser. C'est un point important — pour les circonstances exceptionnelles.

[Text]

The permitted variance from the provincial quotient is currently 25%. I think we'll leave that item for now. There is some disagreement as to what it should be, and I think it is a matter on which we might want to consult with colleagues. Many of the experts suggested lowering it. Some suggested leaving it at 25%. Some members of the committee feel it should be lowered. They may want to make a point of saying so. If anyone feels they would like to address it today, that's fine. Otherwise, we might leave that one until we have returned.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, there should be some clarity on that 25%. It is 25% of ridings within a territorial or provincial region in which there is a variance of 15% more or less. Is that correct?

**The Chairman:** We are looking at triggering a redistribution based on the quinquennial—

**Mr. Harper:** Every five years!

**The Chairman:** Yes, the five years in between the censuses. Can we put in our draft that there would be a redistribution within a province based on the off-year census, the five-year census, which will occur in 1996, where the province has 25% or more of its ridings showing variances from the provincial quotient of more than 15%? Could that be agreed? We would aim to change that to occur after elections where the voters show a similar variance. The plan is to pick that up when we switch to voters as the means of counting, but for the time being it will apply on that census.

**Mr. Hermanson:** I really do feel that it is important we plan to make that adjustment, because we will perpetuate some of the problems we've had in the past when we don't have censuses and elections coinciding at the proper interval. We will begin to delay and defer the process, and the numbers will become more inaccurate. I think it is important we note that while we have to do that in the immediate, down the road we may be much better served by timing the readjustment following elections rather than following censuses.

**The Chairman:** I must say there is some appeal to that as long as we don't have minority parliaments with elections every couple of years. I guess then we will have to pass an act, as you said, to defer, which we can do.

**Mr. Lee:** May I ask that staff prepare—I think this is quite a reasonable suggestion—some estimate of the cost of embarking on a quinquennial, a limited quinquennial redistribution in terms of appointment of EBR commissioners, in terms of hiring EBR staff, in terms of additional costs incurred by Elections Canada, in terms of reappointment of new returning officers for each of the ridings thereby redistributed, and the costs of redesign of polling divisions in the redistributed ridings? There will be costs incurred in all of these, and I would really like to know how much it would cost us to redistribute on a five-year basis.

[Translation]

L'écart permis par rapport au quotient provincial est actuellement 25 p. 100. Je crois que nous allons le laisser pour l'instant. On ne s'entend pas sur un chiffre alors nous devrions peut-être consulter des collègues. Bon nombre d'experts suggèrent de baisser ce chiffre. Il y en a qui ont suggéré de le laisser à 25 p. 100. Certains membres du comité pensent que ce chiffre devrait être plus bas. Ils voudront peut-être avoir l'occasion de le dire. Si certains pensent qu'on devrait en discuter aujourd'hui, d'accord. Sinon, nous pourrions peut-être en discuter à notre retour.

**M. McTeague:** Monsieur le président, j'aimerais avoir un éclaircissement à propos du 25 p. 100. S'agit-il de 25 p. 100 des circonscriptions à l'intérieur d'une région territoriale ou provinciale dans laquelle il y a un écart de 15 p. 100 dans un sens ou dans l'autre? Est-ce cela?

**Le président:** Nous étudions la possibilité d'entamer un redécoupage tous les cinq ans...

**M. Harper:** Tous les cinq ans?

**Le président:** Oui, les cinq ans entre les recensements. Pouvez-vous mettre dans notre ébauche qu'il y aurait un redécoupage dans une province, basé sur le recensement hors cycle, recensement quinquennal, qui aura lieu en 1996, si cette province a 25 p. 100 ou plus de ses circonscriptions qui ont des écarts de plus de 15 p. cent par rapport au quotient provincial? D'accord? Nous pourrions changer cela pour qu'un redécoupage ait lieu après les élections là où il y a un écart comparable pour les électeurs. L'idée est de faire cela quand nous allons nous servir du nombre d'électeurs comme base, mais pour l'instant ça s'appliquerait au recensement.

**M. Hermanson:** Je crois que c'est très important que nous prévoyons effectuer ce changement, car autrement nous allons perpétuer certains des problèmes que nous avons eus par le passé, quand les recensements et les élections ne coïncident pas au bon moment. Nous allons commencer à retarder et à reporter le processus, et les chiffres deviendront de plus en plus inexacts. Je crois qu'il est très important de souligner qu'il faut agir comme ceci pour l'instant, mais plus tard, il sera beaucoup mieux d'effectuer le remaniement après les élections plutôt qu'après les recensements.

**Le président:** Je dois dire que c'est une idée qui m'attire, pourvu que nous n'ayons pas de Parlement minoritaire avec des élections tous les deux ans. Je suppose qu'à ce moment-là il va falloir adopter une loi, comme vous avez dit, pour reporter le processus—ce que nous pouvons faire.

**M. Lee:** J'aimerais demander que notre personnel de recherche—je crois qu'il s'agit d'une suggestion raisonnable—nous prépare une estimation du coût d'un redécoupage quinquennal, d'un redécoupage limité, en ce qui a trait à la nomination des commissaires, l'embauche de personnel des commissions, les coûts supplémentaires pour Elections Canada, la nomination de nouveaux directeurs de scrutin pour chacune des circonscriptions remaniées, et le coût de refaire les sections de vote dans ces circonscriptions. Il y aura des coûts à défrayer dans chacun des cas et j'aimerais savoir combien ça nous coûterait pour effectuer un redécoupage tous les cinq ans.

[Texte]

[Traduction]

• 1435

**The Chairman:** It's going to be difficult to predict, because of the little rule we just put in about provinces not having to... Obviously, that applies in only some provinces. We could do an estimate based on having it done in say Ontario, which is going to be the most expensive, and we'll get some idea.

**Mr. Lee:** Maybe it would be useful to do a dry run through Ontario as if we were doing a five-year review now and see what that would trigger in additional costs.

**The Chairman:** Thank you. That will be done.

**Mr. McTeague:** Following in the vein of the request from Mr. Lee, the staff might consider the opportunity of adjustments, without incurring major problems with redistribution, on a more regional basis, say in Durham region or in any one of the regions, that there be adjustments within ridings. This is something to consider rather than having to go through the whole process of changing all the ridings across a particular provincial region.

**The Chairman:** We certainly hope that the commissions will do that and not make changes where it's unnecessary to do so. I don't know how to state that more forcefully, unless we put something into the act saying that they don't make changes unless they have to.

**Mr. Harper:** I'm not clear as to what the wording is in the act, but we might be able to address it in that way and make it clear that the only stated objective is containment of population variation within a quotient, with no reference to a minimization, because I think often the commissions take their role to be the minimization of the differences, even beyond the quotient. That might be the key to that problem. But I'm not exactly clear on what the relevant sections of the act are.

**The Chairman:** If counsel can come up with something that touches on that, then they can tell us what it is and maybe make a recommendation for change if something is appropriate.

That pretty well covers the items on our list. As to the variances from the provincial quotients, there will be a variation figure in there.

Extraordinary situations is one other aspect of that. The expert testimony on this was fairly substantial in saying that the extraordinary ridings ought to be listed in a schedule to the act and not left to the commissions to fix. Is there agreement on that point among the members of the committee? Is that the general view?

**Mr. Lee:** In recent discussions, the only ridings that immediately came to my mind were the two or three in the far north. Whatever would be listed on a schedule would be agreed to by at least a majority of the House of Commons, and those extraordinary exceptions would be there for all to see and rationalize.

**Mr. McWhinney:** [Inaudible—Editor] . . . in essence, the first time you established what was extraordinary. I take it that one way of doing it would be to say, without being exclusive, the northern ridings, and then leave it at that, which would mean

**Le président:** Ce sera difficile à prédire, à cause de cette petite règle que nous venons d'introduire selon laquelle les provinces n'ont pas besoin... Évidemment, cela ne s'applique qu'à certaines provinces. Nous pourrions faire une estimation basée sur l'Ontario, disons, où ce sera le plus cher, et cela nous donnera une idée.

**M. Lee:** Ce serait peut-être utile de faire un essai en Ontario comme si nous allions faire une révision de cinq ans maintenant et voir quels seraient les frais additionnels.

**Le président:** Merci, ce sera fait.

**M. McTeague:** Je poursuis dans le sens de la demande de M. Lee. Le personnel pourrait peut-être examiner l'opportunité d'ajustements là où il n'y a pas de problèmes importants de redécoupage, sur une base plus régionale, disons dans la région de Durham ou toute autre région. Il pourrait y avoir des ajustements à l'intérieur même des circonscriptions. Il faudrait y songer plutôt que de passer par tout le processus de remaniement de l'ensemble des circonscriptions dans une région provinciale donnée.

**Le président:** Nous espérons certainement que c'est ce que les commissions feront plutôt que de procéder à des changements là où ce n'est pas nécessaire. Je ne sais pas comment l'exprimer en termes plus clairs. À moins d'inclure une disposition dans la loi selon laquelle les commissions ne doivent faire des changements que si c'est absolument nécessaire.

**M. Harper:** Le libellé de la loi n'est pas très clair dans mon esprit, mais nous pourrions peut-être résoudre le problème de cette façon-là et dire explicitement que le seul objectif est de restreindre les écarts de population à un quotient donné, sans parler de minimisation, parce que je pense que les commissions croient souvent que leur rôle est de minimiser les différences, même au-delà du quotient établi. C'est peut-être la clé à la solution de ce problème. Mais je ne comprends pas tout à fait quelles sont les dispositions pertinentes de la loi.

**Le président:** Si notre conseiller juridique peut nous trouver quelque chose en ce sens, il pourrait alors nous l'expliquer et peut-être nous faire une recommandation de modification si elle s'avère nécessaire.

C'est à peu près tout ce qu'il y avait sur notre liste. Pour ce qui est des écarts par rapport aux quotients provinciaux, un chiffre précis sera mentionné.

Les situations exceptionnelles constituent un autre aspect de la question. Nous avons entendu beaucoup de témoignages d'experts à ce sujet qui nous disaient que les circonscriptions exceptionnelles devraient figurer en annexe de la loi et devraient être soustraites à l'intervention des commissions. Les membres du comité sont-ils généralement d'accord là-dessus?

**M. Lee:** Lors de discussions récentes, les seules circonscriptions qui nous venaient à l'esprit étaient les deux ou trois qui se trouvent dans le Grand Nord. Cette liste en annexe serait approuvée par une majorité à la Chambre des Communes, et ces exceptions seraient visibles et faciles à expliquer.

**M. McWhinney:** [Inaudible—éditeur] . . . essentiellement, la première fois que vous définissiez ce que vous entendez par exceptionnel. Je crois comprendre qu'une façon possible de procéder serait de dire, sans être exclusif, qu'il s'agit des

[Text]

that any further ones would have to be of the same generic character or have a special case made for them. I'm very unhappy about leaving in large global concepts such as this without some definition. Maybe if it's done in that way it would—

**The Chairman:** This is why it's coming out, I think. The extraordinary circumstances will come out; the commission will not be able to decide that a riding should deviate from the quotient by more than the stated percentage, which is currently 25% and in which we're not suggesting a change today. That we can alter at the drop of a hat, because it's only a number in the act. If such a riding is to be created, then this will be done by listing in a schedule to the act.

**Mr. McWhinney:** Maybe we should be guiding them as to what is and, certainly, what is not an extraordinary situation. If it's only the northern territories... The Îles de la Madeleine were mentioned—

**The Chairman:** Labrador has been mentioned.

**Mr. McWhinney:** Labrador. But I take it we're not going beyond this.

**The Chairman:** I don't think we need to make the list up today. We can put it in our report finally, if we decide, but I have a feeling that we're going to hear from members on this subject, as to which ridings might or might not be included in that, and we can discuss that later. I don't think we have to settle that one today.

**Mr. McWhinney:** It should be indicated clearly enough in the report that the extraordinary situation is an exceptional situation and it's not, for example, a peg to hang on rural-urban balance or some of these other things.

• 1440

The weakness with the criteria is that, again, we're not offering any guidance as to how you balance these alternative criteria, and that's of course the key.

**The Chairman:** There may not be any extraordinary ones on that schedule, Mr. McWhinney. We're not agreeing to any today, I don't think, and my own guess is—

**Mr. McWhinney:** They should come from us.

**The Chairman:** Sure, they should or they'll be added by members of the House and get it through.

Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Monsieur le président, sur les circonstances exceptionnelles, je n'ai entendu personne parler d'autres cas que ceux concernant les circonscriptions septentrionales, le Labrador et les Îles-de-la-Madeleine. Ce n'est peut-être pas opportun de couler cela dans le béton. Cependant, à titre indicatif, on pourrait mentionner le cas des circonscriptions septentrionales et nommément, le Labrador et les Îles-de-la-Madeleine.

**Le président:** Monsieur Langlois, je ne pourrais inclure les Îles-de-la-Madeleine sans avoir au préalable consulté le très distingué député de cette circonscription. Je vous remercie pour la suggestion.

[Translation]

circonscriptions du Grand Nord, et se limiter à cela, ce qui voudrait dire que toutes circonscriptions additionnelles devraient être du même genre ou on doit pouvoir prouver qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles. Je n'aime pas du tout le fait que nous laissions des concepts aussi vastes que celui-ci sans définition. Si c'était fait de cette façon-là, cela pourrait peut-être... .

**Le président:** Je pense que c'est pourquoi ce sera retiré. Les circonstances exceptionnelles seront retirées; la commission ne pourra pas décider que l'écart pour une circonscription donnée peut dépasser le quotient de tel ou tel pourcentage, qui est actuellement 25 p. 100 et que nous avons décidé de ne pas changer aujourd'hui. Ce pourcentage peut être changé très facilement, car ce n'est qu'un chiffre dans la loi. Si l'on doit créer une telle circonscription, ce sera fait en l'ajoutant à l'annexe à la loi.

**Mr. McWhinney:** Nous devrions peut-être leur fournir des lignes directrices pour qu'ils sachent ce qui est et ce qui n'est pas une situation exceptionnelle. S'il ne s'agit que des territoires du Nord... On a mentionné les Îles-de-la-Madeleine... .

**Le président:** On a mentionné le Labrador.

**Mr. McWhinney:** Le Labrador. Mais si je comprends bien, nous n'allons pas plus loin.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de dresser la liste aujourd'hui. Nous pouvons décider de la mettre dans notre rapport final, mais j'ai l'impression que des députés vont vouloir nous dire quelles circonscriptions devraient être incluses ou non, et nous pouvons en discuter plus tard. Je ne pense pas qu'il faille prendre une décision finale aujourd'hui.

**Mr. McWhinney:** Il faut que le rapport indique assez clairement que de telles situations sont vraiment exceptionnelles et qu'il ne s'agit pas, par exemple, d'un mécanisme pour établir un équilibre rural-urbain, ou pour régler toutes autres considérations.

La faiblesse dans ces critères est, encore une fois, que nous ne leur offrons aucune ligne directrice quant à la façon de peser ces divers critères. Et pourtant, c'est l'élément clé.

**Le président:** Il n'y aura peut-être pas de circonscriptions exceptionnelles dans cette annexe, monsieur McWhinney. Nous ne sommes pas en train d'en établir aujourd'hui, à mon avis, et personnellement, je crois que... .

**Mr. McWhinney:** Elles devraient venir de nous.

**Le président:** Bien sûr, ou elles seront ajoutées par les députés de la Chambre des communes et adoptées ainsi.

Mr. Langlois.

**M. Langlois:** Mr. Chairman, with regard to exceptional circumstances, I have not heard anyone talk about cases other than the northern ridings, Labrador and the Magdeline Islands. It may not be appropriate to carve this in stone. However, to give some indication, we might mention the case of northern ridings as well as explicitly mention Labrador and the Magdeline Islands.

**The Chairman:** Mr. Langlois, I could not include the Magdeline Islands without first consulting the distinguished member for that riding. I thank you for your suggestion.

**[Texte]**

Le Comité ne publiera pas de rapport avant sa prochaine réunion.

**M. Langlois:** Vous êtes passé à la considération des circonstances exceptionnelles après avoir rapidement traité de la variation quant au quotient. Donc, à ce stade-ci, on demeure au 25 p. 100 traditionnel?

**Le président:** Pour le moment, oui.

**M. Langlois:** Merci.

**Mr. Hermanson:** Just to clarify—I think I understand this correctly—we're talking about whether we should suggest that the commissions have latitude in determining exceptional circumstances or are limited to a schedule that is prescribed and that they have to work within. I understand that we, as a committee, are proposing the latter.

**The Chairman:** That's correct. They will not have any discretion. It will be removed.

Now, we've left variation from the quotient, and then we have the problem of the number of seats.

**Mr. McWhinney:** Mr. Chairman, have we finished with the requirement for the commissions to state reasons for decisions?

**The Chairman:** Yes. That was to go with their first map.

**Mr. McWhinney:** The thing I would like them to do is indicate in a reasoned way the balance they made among these different criteria. I think that simply to say they considered ten subjects is not enough. And, to be frank, I would wonder whether it conforms to due process to do it.

But I think we should indicate to commissions that a reason statement requires an indication of how the balance was struck—for instance, how geography was downplayed or accentuated in one case. It can be done, as Mr. Aucoin indicated, but I think we have to give a little bit of guidance to commissions that we'd like that done. Simply to list the criteria, as is done under the present law, is not enough.

**Mr. Hermanson:** We're talking here about community of interest or identity, I believe. I know from our expert witnesses and also from some opinions expressed around our committee table that there is, I think, fairly extensive support that the numbers be the first criterion. I sensed that when it comes to dealing with community of interest, which is so varied, perhaps that is one area where the commissions might have a bit of latitude as long as they fit within the numbers. If they are trying to use community of interest to expand and break the numbers rule, then there's no support for that and we would not want legislation that would permit that.

I would think that geography or municipal boundaries would tend to be the predominant community of interest determinant. There may be other considerations in other parts of the country but they would have to fall within the variance.

**[Traduction]**

The committee will not be publishing its report before our next meeting.

**Mr. Langlois:** You moved on to the consideration of exceptional circumstances after dealing very quickly with deviation from the quotient. So at this stage, we are keeping the traditional 25% figure?

**The Chairman:** For the time being, yes.

**M. Langlois:** Thank you.

**M. Hermanson:** Je veux simplement n'assurer que je comprends bien: Il est question ici de savoir si nous devrions proposer que ces commissions aient plus de marge de manœuvre pour déterminer les circonstances exceptionnelles ou que les commissions soient ostreintes à une annexe prescrit qu'elles doivent respecter. Si je comprends bien, en tant que comité, nous proposons cette dernière option.

**Le président:** C'est exact. Elles n'auront aucun pouvoir discrétionnaire. Ce sera supprimé.

Nous passons maintenant de la question de l'écart par rapport au quotient au problème du nombre de sièges.

**Mr. McWhinney:** Monsieur le président, avons-nous fini de parler de l'obligation des commissions de justifier leurs décisions?

**Le président:** Oui. Cela doit accompagner leur première carte électorale.

**Mr. McWhinney:** Personnellement, je voudrais qu'elles expliquent logiquement comment elles ont réussi à équilibrer les divers critères. Ce n'est pas suffisant de simplement dire qu'elles se sont penchées sur 10 sujets. Très franchement, je me demanderais si leur processus est conforme.

Mais je pense que nous devrions indiquer aux commissions que les justifications qu'elles donnent doivent inclure une explication de la façon dont elles ont pu en arriver à un équilibre—par exemple comment dans un cas donné elles ont accentué ou minimisé l'importance de la géographie. Cela peut se faire, comme l'a dit M. Aucoin, mais je pense que c'est à nous de guider les commissions et de leur dire que c'est ce que nous voulons. Ce n'est pas suffisant de dresser une simple liste des critères, comme cela se fait maintenant.

**Mr. Hermanson:** Je crois qu'il est question ici de la communauté d'intérêts ou d'identité. D'après ce que j'ai entendu des témoins experts ainsi que par des députés ici présents à ce comité, tous semblent s'entendre pour dire que les chiffres devraient être le premier critère. J'ai eu l'impression que lorsqu'il s'agit de communauté d'intérêts, chose qui peut varier énormément, les commissions pourraient avoir un peu de marge de manœuvre pourvu qu'elles respectent les chiffres. Si elles essaient d'utiliser la communauté d'intérêts pour faire fi de la règle du nombre, personne n'appuie une telle façon de procéder et nous ne voulons pas que la loi le permette.

Je pense que la géographie ou les limites municipales seront la principale façon de déterminer la communauté d'intérêts. Il y a peut-être d'autres considérations dans d'autres parties du pays, mais il faudra qu'elles respectent quand même les limites de variation.

[Text]

**Mr. McWhinney:** You wouldn't object to Mr. Lincoln being told by the commission that it made this north-south division for the first time instead of the east-west one for these reasons, that of the 10 or 12 criteria, these are the ones we selected. Then he has a basis for saying that he thinks they're wrong or right. That's what I want to get out of them, the specification: this is how we decided.

• 1445

**Mr. Hermanson:** We agreed earlier that the map the commission chooses as its primary map would have to have justification and it would have to give a rationale for why they were proposing that map. Certainly that's where all of these issues would come to bear.

**Mr. McWhinney:** So it would indicate in a certain way—not necessarily any uniform method of indication—that this is how we struck the balance between what really are competing interests.

**The Chairman:** It will give their justification for proposing that map and the changes.

**Mr. McWhinney:** Yes. Good.

**Mr. Harper:** I think part of what Mr. Hermanson is driving at is we certainly do not object. . . In fact, we would expect that the commissions would justify their decisions and specify the types of criteria they used or did not use. What we don't want to see is the act itself specifying everything in this particular list. We think it should be left open. There are particular things that we would object to specifying in particular.

**The Chairman:** Right. Sure. I don't think we want to tie the wording requiring the justification to any particular factors. They have some broad discretion under the wording of the act, and what we want to do is hear how they've exercised it and why.

**Mr. McWhinney:** They identify how they did it.

**Mr. Lee:** On that same point, which I might be belabouring a little bit, when the commission wishes to impose or propose a significant variance from the quotient, it has to give reasons. We are also proposing that when they make a line on the map, when they set a boundary, we want their reasons why they set the boundary there.

**Mr. McWhinney:** Agreed.

**Mr. Lee:** That's what Mr. McWhinney is getting at, and I think that was included in our proposal.

**Mr. Harper:** I could belabour it a bit more. They don't have to justify their variation from the quotient as long as it's within the specified limits. All they have to do is justify their particular selection of boundaries.

**The Chairman:** They can't go beyond the limits. Under the new act, they will not be allowed to go beyond the limits.

**Mr. Harper:** That's right, and we're not requiring them to specify variation within that.

**Mr. Lee:** I believe we heard evidence, and I understand it to be the case, that if they're going to vary from the quotient in any material respect, they have to give reasons. That's what I heard.

[Translation]

**M. McWhinney:** Vous n'auriez aucune objection si la commission disait à M. Lincoln qu'elle a fait un découpage nord-sud pour la première fois plutôt que des coupages est-ouest pour telle ou telle raison, que parmi ces 10 ou 12 critères, ceux-ci ont été choisis. Il pourrait ensuite affirmer que la commission a tort ou a raison en connaissance de cause. Ce que je veux leur faire dire c'est: voici comment nous avons pris cette décision.

•

1445

**M. Hermanson:** Nous étions d'accord tantôt que la carte principale que la commission choisit doit être justifiée et il faudra qu'ils expliquent pourquoi ils ont choisi cette carte-là. C'est sans doute là que toutes les questions entrenteraient en jeu.

**M. McWhinney:** Donc la commission indiquerait d'une certaine façon—et non pas nécessairement d'une façon uniforme—que c'est ainsi qu'elle a trouvé l'équilibre entre des intérêts opposés.

**Le président:** Ils devront justifier pourquoi ils ont proposé cette carte-là et les changements.

**M. McWhinney:** Oui. Très bien.

**M. Harper:** Je pense que là où M. Hermanson veut en venir c'est que nous n'avons certainement aucune objection. . . En fait, on s'attendrait à ce que les commissions justifient leurs décisions et expliquent clairement les critères qu'elles ont utilisés ou qu'elles n'ont pas utilisés. Ce que nous ne voulons pas, c'est que la loi comme telle décrive en détail ce que contient cette liste. Nous croyons que ce devrait être ouvert. Nous aurions des objections à ce que certaines choses soient indiquées en toutes lettres.

**Le président:** Oui, d'accord. Je ne pense pas que le libellé exigeant une justification ne fasse l'état de facteurs particuliers. Ils ont certains pouvoirs discrétionnaires selon le libellé de la loi, et ce que nous cherchons, c'est de savoir comment ils ont exercé ce pouvoir.

**M. McWhinney:** Ils expliquent comment ils ont procédé.

**M. Lee:** Je m'attarde peut-être un peu trop sur ce sujet, mais lorsqu'une commission désire imposer ou proposer un écart important par rapport au quotient, elle doit en fournir les raisons. Nous proposons également que lorsque la commission fait un trait sur la carte, lorsqu'elle établit une limite électorale, elle explique pourquoi elle l'a établie ainsi.

**M. McWhinney:** C'est exact.

**M. Lee:** Voilà où voulait en venir M. McWhinney, et je crois que c'est inclus dans notre proposition.

**M. Harper:** Je pourrais m'attarder encore un peu sur ce sujet. La commission n'a pas besoin de justifier l'écart par rapport au quotient pourvu qu'elle respecte les limites établies. Elle n'a qu'à justifier son choix des limites électorales.

**Le président:** Elles ne peuvent pas aller au-delà des limites. Selon la nouvelle loi, elles n'auront pas le droit.

**M. Harper:** C'est exact, et nous ne leur demandons pas de préciser des écarts à l'intérieur de ces limites.

**M. Lee:** Des témoins nous ont dit, et je crois que c'est effectivement le cas, que si la commission s'écarte du quotient de quelque façon que ce soit, elle doit se justifier. C'est ce que j'ai entendu.

[Texte]

**The Chairman:** Yes, but we took out their right to do it. They can't go beyond the current 25%. They're not allowed to do that.

**Mr. Lee:** Okay. Thank you.

**The Chairman:** We took out the extraordinary circumstances altogether.

**M. Langlois:** Dans les cas absolus où il n'y aurait pas de variation, il me semble que la commission devrait être amenée à justifier le pourquoi des frontières choisies. On se comprend là-dessus? On pourrait très bien se retrouver avec une carte tout à fait différente, avec une circonscription différente. Pourquoi? Pourquoi, par exemple, la ville d'Ajax serait-elle coupée en deux? Pourquoi ne le serait-elle pas? Il est vrai que l'on rencontre, avec la circonscription d'Ontario, le parfait quotient ontarien.

**Le président:** Ce n'est pas une question de variation, d'intolérance, mais c'est la question des frontières de la circonscription et M. Harper a indiqué que nous voulons que les commissions justifient les nouvelles frontières. Il pourrait y avoir une variation de plus de 40 p. 100 entre deux circonscriptions voisines. Ce n'est pas autant que 50 p. 100, mais presque. Nous voudrions peut-être que la commission justifie une telle différence. Je ne sais pas!

Cependant, lors des réunions publiques, on pourrait demander à la commission d'expliquer une telle différence.

[Traduction]

**Le président:** Oui, mais nous leur avons enlevé le droit de le faire. Elles ne peuvent pas aller au-delà du 25 p. 100 établi actuellement. Elles n'ont pas le droit.

**M. Lee:** D'accord. Merci.

**Le président:** Nous avons complètement supprimé les circonscriptions exceptionnelles.

**M. Langlois:** In absolute cases where there's no variation, it seems to me that the commission should be required to justify why it chose specific boundaries. Do we agree on that? We could very well end up with a completely different map, a different riding. Why? For instance, why should the city of Ajax be split in two? Why shouldn't it be? It's true that we do have the perfect Ontario quotient in the riding of Ontario.

**The Chairman:** It's not a question of variance or intolerance, it's a question of the riding boundaries and Mr. Harper indicated that we want the commissions to justify new boundaries. There would have to be a variance of more than 40% between two neighbouring ridings. That's not as high as 50%, but close. We might want the commission to justify a difference like that. I don't know!

However, during the public hearings, the commission could be asked to explain a difference of that magnitude.

• 1450

**Mr. McWhinney:** But we require the commission to explain. That's the key. It hits the bases both for the member or any citizen challenging or asking the commission to justify, and also for judicial review. In fact, if we put it in as a requirement, the absence of criteria would be a case for exercising judicial review in quashing a commission's determination because it hasn't given adequate grounds.

**The Chairman:** Do people feel comfortable with what they've heard, and are the drafters comfortable with what they've heard? Okay.

One other issue is the size of the House, and my own view is that we're not going to settle this issue today. I think most members of the committee are quite anxious to avoid an increase in the size of the current House, if at all possible, and therefore limit the House for at least the next Parliament to 295 seats.

Under the law as it stands we're at 301 seats, and the problem is to determine how we'd get to any lower number. I suggest that what we should do is take this matter up with our colleagues in discussion over the next few months. My expectation is that we'll come back to discuss this in September. If members find that there are caucus meetings on the weekend before Parliament resumes, which is on Monday, September 19, it may be that the committee could meet on the preceding Friday. Other than that, I suggest we leave the matter. We'll get a draft report on some of these changes in the law, and when it comes in to the clerk we'll circulate it to members.

**M. McWhinney:** Mais nous exigeons que la commission s'explique. Voilà l'essentiel. Cela convient pour un député ou un citoyen qui conteste ou qui demande à la commission de se justifier, ainsi que dans les cas de contrôle judiciaire. En fait, si nous l'incluons en tant qu'exigence, l'absence de critères serait motif à entreprendre un contrôle judiciaire dans le but de casser la décision de la commission parce qu'elle n'a pas fourni de motifs suffisants.

**Le président:** Les députés et les rédacteurs sont-ils satisfaits de ce qu'ils ont entendu? D'accord.

Quant au nombre de sièges en Chambre, je ne crois pas que nous allons pouvoir régler cela aujourd'hui. Je pense que la plupart des membres de ce comité veulent éviter une augmentation du nombre de sièges en Chambre, dans toute la mesure du possible. Ils veulent donc limiter la chambre à 295 sièges, du moins pour le prochain Parlement.

Selon la loi actuelle, nous aurions 301 sièges, et il s'agit de déterminer comment obtenir un nombre moins élevé. D'après moi, nous devrions discuter de cette question avec nos collègues au cours des prochains mois. Je m'attends à ce que nous revenions ici en discuter en septembre. S'il y a des réunions de caucus pendant le week-end qui précède le rappel du Parlement, qui aura lieu le lundi 19 septembre, le comité pourrait peut-être se réunir le vendredi précédent. Alors, laissons cela de côté. Nous allons obtenir un projet de rapport sur certaines de ces modifications de la loi, et lorsque le greffier le recevra, nous le distribuerons aux membres du comité.

## [Text]

If you feel enthusiastic on the subject, in August you can read the draft and we'll be in a position to discuss it in September. Otherwise, my proposal is to leave the issue until September 20, when we would have a normal scheduled meeting on Tuesday morning.

**Mr. McTeague:** Mr. Chairman, does this place any straitjacket in terms of timing on ensuring that we meet the deadline for the next election?

**The Chairman:** Mr. McTeague, with the progress we've made so far, assuming we can get agreement, or failing agreement a decision fairly quickly on the other matters, I think we're going to be in a position to report to the House in October, which is excellent timing. We're in very good shape if we can do it that quickly.

If people are happy with that result, I just want to say how much I appreciate the effort that members have made to come back from time in their constituencies or holidays, whatever it may have been, to be here to do this work this week, because I think we've made excellent progress. We've heard a lot of good witnesses and as a group we've resolved a lot of the issues. I admit there are two or three major ones outstanding, but I think they're ones for relatively short, sharp decisions, except this one of the size, which may take a little reflection. I think we can resolve it.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, I think you could find agreement that we do need to discuss this with our caucus. It's probably a wise idea to talk to Canadians in our constituencies about it too, to see whether or not they think they might be more likely to re-elect us if there were fewer of us rather than if there were more of us.

**The Chairman:** Yes, there's that side to it, Mr. Hermanson.

**Mr. Harper:** Maybe, Mr. Chairman, I could make one additional observation before we leave.

While we have given some instruction on these other issues and determined a lot of improvements, my overall observation is that we have in fact changed very little about the process that is now under way. So I would expect that if we can't reach some agreement to cap or reduce the size of the House, we would be in a position to allow the current redistribution process to finish, beginning on June 22 of next year.

**The Chairman:** You may be happy with that result.

**Mr. McWhinney:** It's not a matter for our decision. It's mandatory. The law is there. We either finish in due time or the process goes on, inexorably. I thought we have made substantial progress, by the way, in areas where, if need be, Mr. Speaker, for example, can act of his own conventional disposition—he is a very thoughtful man—even without legislation.

**Mr. Lee:** I think we've made some pretty good progress. I don't intend to slacken the pace, Mr. Chairman, and I hope colleagues are with me on that.

## [Translation]

Si le sujet vous passionne, vous pourrez lire l'ébauche au mois d'août et nous serons en mesure d'en discuter en septembre. Autrement, je propose que nous laissions cela de côté jusqu'au 20 septembre, et nous aurons à ce moment-là une réunion ordinaire le mardi matin.

**M. McTeague:** Monsieur le président, est-ce que nous pourrons respecter l'échéance fixée pour les prochaines élections ou est-ce que notre décision va nous empêcher de la respecter?

**Le président:** Monsieur McTeague, étant donné les progrès que nous avons réalisés jusqu'à présent, et en présumant que nous pouvons en venir à une entente, ou si cela s'avère impossible, si nous pouvons prendre une décision assez rapidement sur d'autres questions, je crois que nous allons être en mesure de présenter un rapport à la Chambre en octobre, ce qui cadrera parfaitement avec les échéanciers. Nous serons en bonne position si nous pouvons tout faire rapidement.

Si tout le monde est satisfait de ce résultat, je rajouterais simplement que j'apprécie beaucoup les efforts des députés qui sont revenus de leurs circonscriptions ou de leurs vacances, selon le cas, pour travailler ici cette semaine, car je pense que nous avons fait beaucoup de progrès. Nous avons entendu de très bons témoins, et en groupe, nous avons réussi à résoudre plusieurs questions. J'avoue qu'il en reste deux ou trois très importantes, mais je crois qu'il faudra procéder à des décisions assez rapides, sauf pour la question de la taille du Parlement, qui nécessitera sans doute une certaine réflexion. Je pense que nous pourrons résoudre ce problème.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, je pense que nous sommes tous d'accord qu'il faut en discuter au sein de nos caucus. Ce serait probablement une bonne idée d'en parler aux citoyens dans nos circonscriptions, afin de voir s'ils sont plus ou moins susceptibles de nous réélire si nous sommes moins nombreux plutôt que plus nombreux.

**Le président:** Effectivement, il faut songer à cet aspect-là, monsieur Hermanson.

**M. Harper:** Monsieur le président, j'aurais une autre observation avant que nous nous quittions.

Bien que nous ayons donné certaines instructions sur ces autres questions et que nous ayons trouvé plusieurs améliorations possibles, je dirais qu'en somme, nous avons très peu changé le processus actuel. Donc, je présume que si nous ne pouvons pas en venir à une entente pour réduire ou plafonner le nombre de sièges à la Chambre des communes, nous serons en mesure de permettre au processus actuel de redécoupage de prendre fin, à compter du 22 juin de l'an prochain.

**Le président:** Ce résultat saura peut-être vous satisfaire.

**Mr. McWhinney:** Ce n'est pas une question qui relève de nous. C'est obligatoire. La loi existe. Soit nous finissons à temps, soit le processus continue inexorablement. Au fait, je crois que nous avons réalisé des progrès assez importants dans des domaines où, si cela s'avère nécessaire, le Président de la Chambre pourrait, par exemple, exercer ses pouvoirs discrétionnaires même sans cadre législatif. C'est un homme très réfléchi.

**Mr. Lee:** Je pense que nous avons fait beaucoup de progrès. Je n'ai pas l'intention de ralentir le rythme de nos travaux, monsieur le président, et j'espère que mes collègues vont m'appuyer.

**[Texte]**

Just on a technical point, and I'm sorry to go back to something, did we in this afternoon's session deal with the issue of the ex officio role of the Chief Electoral Officer for Canada on electoral boundary commissions?

**The Chairman:** I thought we were going to leave him off.

**Mr. Lee:** I had a different view.

**The Chairman:** Did you want him on?

**[Traduction]**

Je regrette de revenir à une question d'ordre technique, mais cet après-midi, avons-nous traité de la question du rôle ex officio du directeur général des élections dans les commissions de délimitation des circonscriptions électORALES?

**Le président:** Je croyais que nous n'allions pas l'inclure.

**M. Lee:** Ce n'est pas ce que j'avais compris.

**Le président:** Vous voulez l'inclure?

• 1455

**Mr. Lee:** It is my view—I don't know what the consensus is around the table—that the Chief Electoral Officer should be ex officio to every boundary commission as a non-voting member. The section could refer to the Chief Electoral Officer or his or her designate. That would require that the boundary commissions interface in some fashion with the Chief Electoral Officer.

**Mrs. Ablonczy:** What would be the virtue in that?

**Mr. Lee:** It is the absence of virtue in relation to electoral boundary commissions that refuse to deal with the Chief Electoral Officer in some cases. It just doesn't make sense to exclude from the boundary commissions the expertise that is usually there, as I say, on the corporate memory basis.

**Mr. Hermanson:** Mr. Chairman, this is a new thought we just began discussing this morning. I think it has some validity but I think perhaps it needs some more thought as well.

I think we should probably instruct those who are going to bring back material for us to look at to consider a perhaps closer relationship between Elections Canada and the commissions, with some sort of supportive role, whether it be as an ex officio member of the commissions, which is quite a formal relationship, or an easier movement of resources that Elections Canada could provide to the commissions.

Right now, I think there's really nothing that prescribes that the commissions should look to Elections Canada for expertise and advice, other than to get the maps. They are more or less told here's the act, here's the map, go and do your thing. Perhaps we could do some research into this area and find out what might be the most expeditious route to follow.

**The Chairman:** I think that might be the best thing.

We're being called for royal assent. I think it might be wise to adjourn.

**M. Langlois:** M. Lee soulève une question très intéressante qui mérite d'être approfondie. Il en va de même pour le rôle du directeur général des élections, particulièrement dans le contexte que nous avons connu avec la Loi C-18 alors que les commissions avaient été formées et que la Chambre des communes avait adopté C-18, ce qui a empêché le directeur général des élections d'intervenir pour arrêter le travail faisant perdre ainsi aux contribuables des sommes d'argent assez phénoménales.

Il faudrait peut-être aussi revoir le processus d'intervention du DGE à ce moment-là, car lorsque les commissions sont en route, il perd le contrôle et s'il survient une circonstance exceptionnelle, il ne peut plus rien faire. C'est une idée que je lance, ce n'est pas une proposition que je fais.

**M. Lee:** À mon avis—and je ne sais pas s'il y a un consensus autour de la table—the directeur général des élections devrait siéger ex officio à chaque commission électorale comme membre sans droit de vote. L'article pourrait indiquer le directeur général des élections ou quelqu'un désigné par lui. Il faudrait que les commissions électorales aient un lien quelconque avec le directeur général des élections.

**Mme Ablonczy:** Quel en serait l'avantage?

**M. Lee:** C'est qu'il n'y a pas d'avantages à ce que les commissions électorales refusent de faire affaire avec le directeur général des élections dans certains cas. Ce n'est pas logique d'exclure des commissions électorales une expertise qui existe déjà comme, je dirais, une mémoire institutionnelle.

**M. Hermanson:** Monsieur le président, c'est quelque chose de nouveau que nous avons commencé à discuter ce matin. Je crois que cela pourrait être valide mais qu'il faut y réfléchir davantage.

Je pense que nous devrions demander à ceux qui vont nous fournir des renseignements de se pencher sur une relation plus étroite entre Elections Canada et les commissions. Cela pourrait prendre la forme d'un rôle de soutien, que ce soit un membre ex officio des commissions ayant une relation assez formelle ou un accès accru à des ressources qu'Elections Canada pourrait fournir aux commissions.

Actuellement, je ne crois pas que les commissions soient obligées d'obtenir d'Elections Canada de l'expertise ou des conseils, à part les cartes. On leur dit plus ou moins voici la loi, voici la carte, faites votre travail. Nous devrions peut-être nous pencher sur cette question et trouver le meilleur chemin à suivre.

**Le président:** Je crois que ce serait la meilleure solution.

On nous appelle pour la sanction royale. Je crois que nous devrions ajourner.

**M. Langlois:** Mr. Lee has raised a very interesting issue which should be looked at more closely. The same applies for the role of Chief Electoral Officer, especially given what happened with Bill C-18. The commissions had been set up and the House of Commons passed Bill C-18, which prevented the Chief Electoral Officer from becoming involved to stop the work, which cost taxpayers phenomenal amounts of money.

We should also perhaps review the involvement of the Chief Electoral Officer, because when the commissions start, he loses control and, except under exceptional circumstances, he can no longer do anything. I'm just suggesting an idea, it is not a proposal.

**[Text]**

Lorsque nous aurons terminé notre travail, il se pourra qu'il reste des points en litige sur la déviation, les circonstances exceptionnelles et les circonscriptions rurales versus les circonscriptions urbaines. Il serait peut-être sage, au lieu de laisser les citoyens se débattre avec des cas-types devant les tribunaux, que le gouvernement prenne l'initiative de soumettre son projet de loi, après qu'il aura reçu la sanction royale, à l'appréciation de la Cour suprême afin d'obtenir son avis.

**[Translation]**

Once we will have finished our work, there may still be contentious points regarding deviation, exceptional circumstances, and rural ridings versus urban ridings. Perhaps it would be wise, rather than leave it up to people to deal with typical cases before the courts, that the government take the initiative to take its bill, after royal assent, before the Supreme Court in order to obtain their opinion.

**Le président:** Le gouvernement peut certainement considérer cela.

The drafters will look at some options for administrative interface between the Chief Electoral Officer and the commissions and will come back with proposals on that score as well.

Thank you all very much.

I declare the meeting adjourned.

**The Chairman:** The government could certainly consider that.

Les rédacteurs se pencheront sur les possibilités de liens entre le directeur général des élections et les commissions et nous reviendront avec des propositions à cet égard.

Merci beaucoup à tous.

La séance est levée.



**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

**Lettermail**

**Poste—lettre**

**8801320**

**OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

**HOUSE OF COMMONS****Issue No. 22**

Thursday, September 22, 1994  
 Tuesday, September 27, 1994

**Chairman:** Peter Milliken

**CHAMBRE DES COMMUNES****Fascicule n° 22**

Le jeudi 22 septembre 1994  
 Le mardi 27 septembre 1994

**Président:** Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## **Procedure and House Affairs**

## **Procédure et des affaires de la Chambre**

**RESPECTING:**

Pursuant to the Order of Reference from the House of Commons dated February 7, 1994, respecting procedural matters, consideration of questions relating to questions to Ministers

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

Private Members Business pursuant to Standing Order 92—Selection of votable items

**CONCERNANT:**

Conformément à l'Ordre de renvoi de la Chambre du 7 février 1994, étude de questions relatives aux questions posées aux ministres

Conformément à l'Ordre de renvoi en date du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

Mandat relatif aux Affaires émanant des députés conformément à l'article 92 du Règlement—choix des affaires qui feront l'objet d'un vote

**INCLUDING:**

The Thirty-Third and Thirty-Fourth Reports to the House

**Y COMPRIS:**

Les Trente-troisième et Trente-quatrième rapports à la Chambre

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORTS TO THE HOUSE**

Wednesday, September 28, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

**THIRTY-THIRD REPORT**

In accordance with its mandate under Standing Order 92(1), your Committee has selected from among the items for which an order of precedence was established on or after Thursday, June 9, 1994, the following as votable items:

Bill C-226 – Mr. Nunziata  
Motion M-291 – Mr. Manning

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 22 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

PETER MILLIKEN

*Chairman.*

**RAPPORTS À LA CHAMBRE**

Le mercredi 28 septembre 1994

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**TRENTE-TROISIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 92(1) du Règlement, le Comité a choisi, pour faire l'objet d'un vote, les affaires suivantes parmi celles dont l'ordre de priorité a été établi à compter du jeudi 9 juin 1994:

Projet de loi C-226 – M. Nunziata  
Motion M-291 – M. Manning

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 22 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Wednesday, September 28, 1994

Le mercredi 28 septembre 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**THIRTY-FOURTH REPORT**

In accordance with its mandate under Standing Order 115(4), your Committee recommends:

That, priority for Rooms 200 and 208 West Block and Room 237-C, Centre Block, be granted to the Standing Committee on Public Accounts on November 22, 1994, from 8:00 a.m. to 2:30 p.m., for the purpose of holding a lock-up for the tabling of the Auditor General's Annual Report for 1994.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 22 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

**TRENTE-QUATRIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 115(4), votre Comité recommande:

Que, la priorité soit accordée au Comité permanent des comptes publics dans les salles 200 et 208 de l'édifice de l'Ouest ainsi que la pièce 237-C de l'édifice du Centre, le 22 novembre 1994 de 8 h à 14h30, pour le dépôt du rapport du vérificateur général pour l'année 1994.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 22 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, SEPTEMBER 22, 1994

(38)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:06 o'clock a.m., this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Peter Milliken, Ted McWhinney and Bernard Patry.

*Acting Members present:* Michel Bellehumeur for Gilles Duceppe; Jim Silye for Diane Ablonczy.

*Other Member present:* Stephen Harper.

*In attendance:* From the House of Commons: Robert Marleau, Clerk of the House. From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer.

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons dated Monday, February 7, 1994, the Committee proceeded to the consideration of questions to Ministers.

After debate, it was agreed,—That, a discussion paper on Questions to Ministers be prepared by the Committee's Research Officer in cooperation with the Clerk of the House, according to the Committee's instructions, for future consideration by the Committee.

At 12:22 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, SEPTEMBER 27, 1994

(39)

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:03 o'clock a.m., this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney, Peter Milliken and Bernard Patry.

*Acting Members present:* Jim Silye for Diane Ablonczy; Michel Bellehumeur for Michel Gauthier; Pat O'Brien for Gurbax Malhi and Stephen Harper for Randy White.

*In attendance:* From the Office of the Legislative Counsel Office: Louis-Philippe Côté and Diane McMurray. From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer.

*Witnesses:* From the Office of the Chief Electoral Officer: Jacques Girard, Director, Legal Services; Carol Lesage, Assistant Director, Operations, Electoral Geography.

In accordance with its mandate under Standing Order 115(4), on motion of Derek Lee, it was agreed,—That, priority for rooms 200 and 208 West Block and Room 237-C Centre Block, be granted to the Standing Committee on Public Accounts on November 22, 1994, from 8:00 a.m. to 2:30 p.m., for the purpose of holding a lock-up for the tabling of the Auditor General's Annual Report for 1994; and that the Chairman be instructed to present a Report to the House.

**PROCÈS-VERBAUX**

LE JEUDI 22 SEPTEMBRE 1994

(38)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 06, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Peter Milliken, Ted McWhinney, Bernard Patry.

*Membres suppléants présents:* Michel Bellehumeur pour Gilles Duceppe; Jim Silye pour Diane Ablonczy.

*Autre député présent:* Stephen Harper.

*Aussi présents:* De la Chambre des communes: Robert Marleau, Greffier de la Chambre. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du lundi 7 février 1994, le Comité examine certains aspects des questions posées aux ministres.

Après débat, il est convenu—Qu'un document de travail sur les questions posées aux ministres soit préparé par l'attaché de recherche avec la collaboration du Greffier de la Chambre et selon les instructions du Comité, pour examen ultérieur.

À 12 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 SEPTEMBRE 1994

(39)

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 03, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney, Peter Milliken, Bernard Patry.

*Membres suppléants présents:* Jim Silye pour Diane Ablonczy; Michel Bellehumeur pour Michel Gauthier; Pat O'Brien pour Gurbax Malhi; Stephen Harper pour Randy White.

*Aussi présents:* Du Bureau des conseillers législatifs: Louis-Philippe Côté et Diane McMurray. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche.

*Témoins:* Du Bureau du Directeur général des élections: Jacques Girard, directeur, Services juridiques; Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 115(4) et sur motion de Derek Lee, il est convenu—Que les salles 200 et 208 de l'édifice de l'Ouest, et 237-C de l'édifice du Centre, soient réservées en priorité au Comité permanent des comptes publics, le 22 novembre, de 8 h à 14 h 30, afin de lui permettre de tenir une séance d'information à l'occasion du dépôt du rapport annuel du vérificateur général; que le président soit prié de présenter un rapport à la Chambre.

Pursuant to the Order of Reference from the House of Commons dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the Electoral Boundaries Readjustment System. (*See Minutes of Proceeding and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15*)

The Committee proceeded to the consideration of a Draft Bill in accordance with Standing Order 68(5).

The witnesses answered questions.

At 12:21 o'clock p.m., the Committee proceeded to the consideration of its business pursuant to Standing Order 92 relating to Private Members' Business.

The Chair presented a report from the Subcommittee on Private Members' Business recommending the selection of certain items as votable items pursuant to Standing Order 92(1).

On motion of Derek Lee, it was agreed,— That, the report of the Subcommittee be concurred in and presented to the House as the Thirty-Third Report of the Committee.

ORDERED,— That, the Chairman present the Thirty-Third Report to the House.

At 12:22 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Conformément à l'ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité reprend son étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15*).

Le Comité examine un avant-projet de loi, suivant le paragraphe 68(5).

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 21, suivant l'article 92, le Comité examine les affaires émanant des députés.

Le président présente un rapport du Sous-comité des affaires émanant des députés recommandant certains articles devant faire l'objet d'un vote en application du paragraphe 92(1).

Sur motion de Derek Lee, il est convenu— Que le rapport du Sous-comité soit adopté et présenté à la Chambre (Trente-troisième rapport du Comité).

*IL EST ORDONNÉ*— Que le président présente le Trente-troisième rapport à la Chambre.

À 12 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, September 27, 1994

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 27 septembre 1994

• 1108

**The Chairman:** Order.

If you will look at the agenda for today's meeting, our initial item of business is the order of reference concerning the electoral boundaries readjustment proposals. However, rather than doing it in the order suggested, I wonder if we could deal with the motion in item 3, just to get it out of the way, in case we lose our quorum for passing motions at the end of the meeting, which sometimes happens.

**Item 3 on the agenda is a motion:**

That, in accordance with Standing Order 115(4), priority for Rooms 200 and 208, West Block, and Room 237-C, Centre Block, be granted to the Standing Committee on Public Accounts on November 22, 1994, from 8:00 a.m. to 2:30 p.m., for the purpose of holding a lock-up for the tabling of the Auditor General's Annual Report for 1994;

**That the Chair be authorized to report to the House.**

I'm told that this is standard procedure, although I don't recall it as being so.

Would anyone care to move the motion?

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** So moved.

Motion agreed to

**The Chairman:** Thank you. That wraps that up.

**Le président:** La séance est ouverte.

Si vous voulez bien regarder l'ordre du jour qui nous est proposé, vous verrez que nous devrions d'abord discuter de notre ordre de renvoi, à savoir la révision des limites des circonscriptions électorales. Toutefois, je préférerais que nous passions immédiatement au troisième point, pour adopter la motion, au cas où nous perdriions notre quorum avant la fin de la séance, comme cela arrive parfois.

Voici quelle est la motion du point 3:

Que, en conformité de son mandat en vertu du paragraphe (4) de l'article 115 du Règlement, priorité soit accordée au Comité permanent des comptes publics dans les salles 200 et 208 de l'édifice de l'Ouest ainsi que la pièce 237-C de l'édifice du Centre, le 22 novembre 1994 de 8 heures à 14h30, pour le dépôt du rapport du vérificateur général pour l'année 1994;

Que l'on permette au président d'en faire rapport à la Chambre.

On me dit que c'est ainsi que l'on fait d'habitude, mais je ne m'en souviens pas.

Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je la propose.

La motion est adoptée

**Le président:** Merci, et passons à autre chose.

• 1110

The item for discussion today is a draft report to us from the Chief Electoral Officer. We can welcome today Mr. Jacques Girard, director of legal services in the Office of the Chief Electoral Officer, and Mr. Carol Lesage, assistant director of operations, electoral geography, in the Office of the Chief Electoral Officer, who have assisted the Chief Electoral Officer in the preparation of this report. The report includes a draft bill, in accordance with instructions issued by the committee last July at the conclusion of our sittings on this matter, as well as a consolidation of the act in the form of a working document prepared by the Chief Electoral Officer.

You will want to deal with certain matters mentioned in the report in an opening statement, perhaps, Mr. Girard—or not?

**M. Jacques Girard (directeur, Services juridiques, Élections Canada):** Nous n'avons pas préparé ce commentaire d'ouverture puisque nous ne savions pas encore ce matin quels seraient les sujets abordés par le Comité, ni ce qui serait à l'ordre du jour, le projet de loi ou le nombre de sièges à la Chambre. Tous ces points restent en suspens et nous sommes à la disposition du Comité pour toutes les questions soulevées par le projet de loi ou par la lettre qui a été adressée au Président.

Nous devons étudier aujourd'hui l'ébauche de rapport que nous avons préparé le directeur général des élections. Nous souhaitons aujourd'hui la bienvenue à M. Jacques Girard, directeur des Services juridiques, et à M. Carol Lesage, directeur adjoint aux Opérations, Géographie électorale, qui ont aidé le directeur général des élections à préparer le rapport. Le rapport inclut une ébauche de projet de loi rédigée conformément aux instructions données par notre comité en juillet dernier, à la fin de la session, de même qu'une consolidation de la loi sous forme d'un document de travail préparé par le directeur général des élections.

Monsieur Girard, voulez-vous nous faire part de vos réflexions concernant certaines questions qui se trouvent dans le rapport?

**Mr. Jacques Girard (Director, Legal Services, Elections Canada):** We did not prepare any opening statement since we did not know what the subject matters would be for today's meeting nor what would be on your agenda, whether it would be the Bill or the number of seats in the House. None of these questions have been settled and we are at your disposal to discuss any issue that might come under the Bill or the letter that was sent to the Chairman.

[Text]

**The Chairman:** The committee might want to start through the letter to deal with the items that are drawn to our attention by the Chief Electoral Officer, starting on page 2 of the letter. Perhaps by reaching decisions on those we could clarify for the draftsmen some of the issues that need to be clarified. That would allow for additional drafting, so perhaps in terms of priority that is the first one.

Then we'll go with the changes we have proposed and how they have been drafted in the draft bill. Then we can look at the changes proposed by the Chief Electoral Officer as additional, if we have time to do that.

So could I draw your attention, then, to paragraph 1 on page 2 of the letter from the Chief Electoral Officer. That refers you to proposed section 3(3) of the draft bill. Are members comfortable with the provision in proposed section 3(3) requiring that a commission should seek to avoid or minimise changes in the electoral boundaries in the province?

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, about where this proposed section or direction or exhortation should be placed in the bill, would it not be more appropriate to place this direction in the section that lists the criteria for setting up boundaries, or changing boundaries? As it stands now, it stands out quite independently from all the other criteria used in boundary-setting. Although it's an important principle, my question is whether it would not possibly be better placed with those subsections.

[Translation]

**Le président:** Le comité voudra peut-être commencer par la lettre et se pencher sur les questions à la page 2 sur lesquelles le directeur général des élections attire notre attention. En nous prononçant sur ces dernières, nous permettrions ainsi aux rédacteurs du projet de loi de préciser le libellé de certaines dispositions. Je pense que nous devrions nous y attaquer en priorité.

Après quoi, nous pourrions passer aux modifications que nous avons proposées pour voir comment elles ont été inscrites dans l'ébauche du projet de loi. Enfin, s'il nous reste du temps, nous regarderons les modifications supplémentaires que nous propose le directeur général des élections.

Commençons, dans ce cas, par le paragraphe 1 de la page 2 de la lettre que m'a envoyée le directeur général des élections et qui nous renvoie à l'article 3(3) proposé dans l'ébauche. Êtes-vous d'accord avec ce que propose l'article 3(3), à savoir que les commissions devraient s'efforcer d'éviter ou, faute de les éviter, de réduire les modifications qu'elles proposent aux limites des circonscriptions électorales des provinces.

**M. Lee:** Monsieur le président, ne conviendrait-il pas mieux d'insérer cette exhortation, si j'ose dire, dans l'article qui énumère les critères qui doivent être respectés pour la délimitation des circonscriptions ou pour leur modification? Placée là où elle l'est, elle est à l'écart de tous les autres critères qui s'appliquent à la délimitation. Si important soit ce principe, ne vaudrait-il pas mieux l'insérer avec les autres critères?

**Le président:** M. Girard.

**M. Girard:** The major reason why we put it under section 3, is that it seemed to us to be a very important principle, a sort of guiding principle that commissions must have in mind as soon as they are formed. However, we could easily change it and add it to section 15 with the other criteria that commissions must abide by.

**M. Lee:** Merci.

**The Chairman:** Is that agreed?

Are there other questions on subsection 3(3)?

• 1115

**Mr. Harper (Calgary West):** There is some reference here that this could give rise to court challenges. Exactly what is the concern?

**M. Girard:** Essentiellement, on dit aux commissions de faire en sorte que les changements aux circonscriptions soient, dans la mesure du possible, limités, et même de minimiser ces changements. Si, comme c'est écrit dans la lettre, on considère que cette disposition est une obligation, il est évident que chaque commission qui proposera des modifications, risque de voir ses propositions contestées sous prétexte qu'un groupe de citoyens ou une seule personne dise qu'il y avait un scénario possible ne nécessitant pas de changements majeurs. Et comme vous n'avez pas retenu ce scénario, vous n'avez donc pas observé l'article 3(3), et vous avez contrevenu à la loi, par conséquent, on va contester votre proposition. C'est dans ce sens que les possibilités de protestations sont plus importantes, plutôt que dans l'état actuel des choses où la discrétion de la commission est beaucoup plus grande.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** On évoque ici la possibilité de contestations judiciaires? De quoi s'agit-il?

**M. Girard:** The commissions are asked to limit or to minimize the changes made to the constituencies. If, as is mentioned in the letter, this provision is seen as an obligation, it is obvious that whenever a commission proposes changes, there is the risk that such changes may be challenged if a citizen or a group of citizens claims that a different scenario could have been followed without the need for major changes. In challenging this provision, they could maintain this amounts to a failure to observe Clause 3(3) and is thus in contravention of the act. This is where we see the greatest likelihood of a challenge rather than in the present state of affairs where the commission has much greater discretionary power.

**[Texte]**

**Le président:** Très bien. Monsieur Lee.

**Mr. Lee:** In crafting legislation in relation to the Charter of Rights and Freedoms and other constitutional provisions we would always be aware of those guidelines and restrictions. However, once in a while in Parliament I think we should be bold and do what we have to do. If there is the potential for public parties, even individuals, to challenge a decision of one of the commissions on the basis that they did or did not follow this particular direction, would it not be feasible for us to consider some form of privity clause that would place the sole discretion for the decision that something did or didn't comply with that direction—i.e., minimizing the changes—with the provincial boundary commission, in such a way that it would not by itself become a litigious item?

I use the term “privity clause”. It's a term used in administrative law, but it may not be the precise one here. We could simply add it to what is now proposed subsection 3(3), with a phrase following on the end that reassured as to privity.

Could I ask for a comment from counsel?

**M. Girard:** Je pense qu'il est tout à fait réaliste de penser à introduire une clause comme celle-là. Finalement, ce qu'il faut faire ressortir, c'est que dans l'exercice de ces responsabilités, les commissions jouissent d'une certaine discréption, et que ce n'est qu'en cas d'abus ou d'excès de pouvoir ou d'excès de juridiction que cela pourrait être révisé par les tribunaux. Cela existe très certainement dans d'autres législations. On pourrait étudier la disposition pour donner moins de prise à des contestations judiciaires.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, I respect very fully my colleague's views from a strictly legal viewpoint, but I would hope we would recognize the courts are part of the democratic lawmaking process and the elaboration and refinement of rules on elections are very much part of the mandate of the courts. There's no opposition. Judge and legislature, courts and Parliament, everybody else, are concerned with obtaining representation that corresponds to the principles of our free democratic society as established in the Constitution and the Charter.

I would envisage substantial litigation in this area in the future. This has proved to be a very healthy thing in the United States, Germany, Japan, and elsewhere, where the jurisprudence is much more developed and much more sophisticated than our own as yet. But we will follow.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois (Bellechasse):** Merci, monsieur le président. J'ai quelques réserves quant à la position de M. Lee concernant les clauses privatives. On voit que les tribunaux dits inférieurs se sont souvent réfugiés derrière les clauses privatives pour rendre des décisions qui souvent, suivaient les intérêts du moment. J'ai une question pour M. Girard ou M. Lesage.

• 1120

J'ai cherché, à l'article 15 de la loi, le critère de déviation du quotient provincial, le 25 p. 100 qui semblait faire consensus, mais je ne l'ai pas trouvé parce que je ne devais pas chercher au bon endroit. Alors, où le retrouve-t-on?

**[Traduction]**

**The Chairman:** Thank you. Mr. Lee.

**M. Lee:** Quand il s'agit de la Charte des droits et libertés et d'autres dispositions constitutionnelles, nous devons toujours garder à l'esprit ces directives et restrictions. Mais il arrive exceptionnellement que le Parlement doive faire preuve d'audace et prendre les mesures qui s'imposent. S'il existe la possibilité que des groupes ou même des particuliers contestent la décision d'une commission sous prétexte qu'elle n'a pas suivi telle ou telle directive, ne devrait-on pas examiner la possibilité d'une disposition privative selon laquelle la commission provinciale aurait seule le pouvoir de décider si la mesure respecte ou non la directive, c'est-à-dire de réduire les modifications. De cette façon, cela ne pourrait pas donner lieu à un litige.

J'utilise l'expression «disposition privative». C'est un concept du droit administratif, mais je ne sais pas s'il s'applique très bien ici. Nous pourrions simplement rajouter au libellé actuel de l'article 3(3) quelque chose pour souligner le caractère privatif.

J'aimerais entendre le point de vue du conseiller.

**M. Girard:** I think it's quite realistic to envisage the introduction of a clause of this type. The point we wish to emphasize is that the commissions, in the exercise of these responsibilities, enjoy a certain discretion and it is only where there has been abusive power or exceeding bounds of jurisdiction that the matter can be reviewed by the courts. It can certainly be found in other pieces of legislation. We could take another look at this provision to reduce the possibility of legal challenges.

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, je respecte tout à fait l'opinion de mon collègue d'un point de vue strictement légal. Mais en même temps il faut reconnaître que les tribunaux font partie de notre système législatif démocratique et que la formulation et la mise au point des règles électorales relèvent très certainement du mandat des tribunaux. Il n'existe pas de contestation. Les juges et les législatures, les tribunaux et le Parlement tiennent tous à ce que la représentation électorale corresponde aux principes de notre société libre et démocratique tels qu'ils sont établis dans la Constitution et la Charte.

Je pense qu'il faut envisager de nombreux cas de litige dans ce domaine à l'avenir. Cette tendance s'est révélée très saine aux États-Unis, en Allemagne, au Japon et ailleurs où il existe beaucoup plus de jurisprudence détaillée à ce sujet. Mais nous allons certainement suivre leur exemple.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**M. Langlois (Bellechasse):** Thank you Mr. Chairman. I do have some reservations about Mr. Lee's position concerning privity clauses. We've often seen the lower courts hide behind privity clauses to make decisions that very often reflect the interests of the day. I've a question for Mr. Girard or Mr. Lesage.

I looked for the criterion relating to the provincial quotient variance in section 15 of the act, the 25% that seems to have been agreed upon, but I wasn't able to find it, probably because I wasn't looking in the right place. Can you tell me where it's found?

[Text]

**M. Girard:** Vous le retrouvez à l'article 15(2). C'est la dernière ligne de l'article, du paragraphe 15(2). Il y avait là effectivement une grande discréption puisque les commissions n'avaient pas à justifier cet écart de 25 p. 100, et, par conséquent les tribunaux étaient moins susceptibles de procéder à une révision.

Il faudrait que vous regardiez, monsieur Langlois, dans l'ancien texte, puisqu'on a abrogé cet article-là, à la demande du Comité. Vous ne le retrouverez donc pas dans les documents qu'on vous a transmis. La volonté du Comité, le 7 juillet dernier, était de remplacer cet article par des circonscriptions qui feraient partie d'une annexe de la loi.

**M. Langlois:** Nous ne devons pas avoir la même compréhension du consensus qui s'est dégagé le 7 juillet dernier, parce que j'ai toujours pensé que le critère du 25 p. 100 devait être appliqué. Est-ce qu'il doit être dans une annexe, et rigide comme s'il était coulé dans le béton, ou plus flexible à l'intérieur même de la loi, tout comme le critère des circonstances spéciales qu'on ne retrouve plus non plus?

**M. Girard:** Effectivement. Cependant, sous réserve d'une vérification qui pourrait se faire rapidement à partir de la transcription des travaux du Comité, il nous est apparu clairement que la décision ne permettait plus aucune discréption aux commissions, à savoir qu'elles peuvent déroger de cette norme de 25 p. 100, mais plutôt, de créer des circonscriptions qui seraient définies dans une annexe à la loi. Ces circonscriptions pourraient dévier du quotient provincial de plus de 25 p. 100. Il appartiendrait au Comité et au Parlement de fixer ces commissions-là, et elles ne pourraient être modifiées que par législation. C'est ce que nous avons retenu de la transcription des décisions du Comité. Cela vaudrait peut-être la peine de la revoir. Voilà ce que nous avons compris.

**M. Langlois:** Je pense qu'en ce qui concerne les circonscriptions, il me semblait pas y avoir un consensus, mais plutôt une approche beaucoup plus large permettant à la commission de déroger dans des circonstances spéciales ou un cas particulier. Quant au quotient de 25 p. 100, je ne crois pas avoir saisi. Je vais relire cela, monsieur Girard.

**M. Girard:** Oui. En tout cas, à la page 21-53 de la transcription du 7 juillet, monsieur le président dit clairement:

C'est exact. Nous n'aurons plus aucun pouvoir discrétionnaire. Ce sera supprimé.

**Le président:** Oui, mais il y avait un maximum de 25 p. 100 de variation, n'est-ce pas?

**M. Girard:** Oui.

**Le président:** Et où est-il dans le projet de loi?

**M. Girard:** Il n'y est plus, parce qu'à la demande du Comité, nous l'avons supprimé. Comme je viens de le dire, il avait été convenu de supprimer cela pour que les commissions n'aient plus le pouvoir de varier de 25 p. 100 et de les remplacer par ces circonscriptions, dont certaines alleraient s'écarte de cette norme de 25 p. 100, et qu'on allait intégrer dans une annexe à la loi.

**M. Langlois:** Excusez-moi, monsieur le président, mais, au mois de juillet, j'avais compris que les circonstances spéciales seraient remplacées par des circonscriptions qui seraient dans une annexe...

**Le président:** Oui.

[Translation]

**Mr. Girard:** It's found in section 15(2). It's the last line. There was indeed a great deal of discretion since the commissions did not have to justify this 25% variance and the courts were therefore less likely to undertake a revision.

You'd have to look, Mr. Langlois, at the former text of the act since we have repealed this section at the request of the Committee. So you won't find it in the documents that were distributed. Last July 7 the Committee asked that this section be replaced by a list of designated constituencies in the schedule to the act.

**M. Langlois:** I don't think we can have the same understanding of the consensus reached on July 7 because I was under the impression that the 25% criterion was still to be applied. Is it to be found in a schedule, and rigid in its application, or stated more flexibly within the text of the act along with the criterion relating to special circumstances that I am also unable to find?

**M. Girard:** Exactly. However, subject to a quick check of the transcription of the Committee's proceedings, we were under the clear impression that the decision did not allow any discretion to the commissions as far as deviating from this 25% standard but it did require the designation of constituencies in a schedule to the act. In such cases a deviation of more than 25% of the provincial quotient would be possible. The decision would be up to the Committee and Parliament and could only be amended by legislation. This was our understanding of the Committee's decision. Perhaps it would be worth checking the proceedings.

**M. Langlois:** I don't think that there was any consensus about the constituencies but rather a much more general approach that would allow the commission to deviate in special circumstances or in a particular situation. As for the 25% quotient, I don't think I've understood. I'll read it over again, Mr. Girard.

**M. Girard:** Yes. In any case, on page 21-53 of the transcript of the July 7 meeting, the chairman says quite clearly:

That is correct. We will no longer have any discretionary power. It will be removed.

**The Chairman:** Yes, but there was a maximum of 25% variation, wasn't there?

**M. Girard:** Yes.

**The Chairman:** And where is it in the bill?

**M. Girard:** It is no longer in there because at the Committee's request we removed it. This was done, as I've just said, so that the commissions would no longer be able to allow a 25% variance: instead, the constituencies with more than a 25% variance would be included in a schedule to the act.

**M. Langlois:** Excuse me, Mr. Chairman, but in the July meeting I had understood that the special circumstances would be replaced by constituencies listed in a schedule...

**The Chairman:** Yes.

## [Texte]

**M. Langlois:** . . . et qu'il n'y aurait plus de discréption, mais que le quotient, le *deviation quotient*, était encore dans la loi.

**Le président:** Il est encore à 25 p. 100.

**M. Langlois:** Je ne comprends pas qu'on ne le revoie pas. Je pensais que cela devait être revu.

**Le président:** Oui, parce qu'on ne peut pas créer une circonscription avec une variation de plus de 25 p. 100 du quotient. Mais je suis surpris que la limite ait disparu, parce qu'en déterminant les frontières des circonscriptions . . .

**M. Girard:** Mais il faut ajouter une précision peut-être. Ce qui avait été convenu par le Comité, et encore une fois on va se référer à la transcription—en tout cas, nous, nous allons le faire, pour être certains qu'on s'est bien compris—c'est qu'on remplaçait le 25 p. 100 par 15 p. 100.

**Le président:** Nous avons eu une discussion sur ce sujet, mais je crois qu'il n'y a pas eu de décision sur ce point-là.

**M. Girard:** Alors, c'est un pourcentage, et il s'agira de le remplacer. On le retrouve à l'article 3(1).

**M. Langlois:** Monsieur le président, je pense qu'on devrait prendre sérieusement en considération l'idée de le rétablir, parce que le seul moment où on en a parlé, c'est lorsque nous avons discuté du rapport de la Commission royale, communément appelé le Rapport Lortie, qui mentionnait 15 p. 100. Mais il n'y a pas eu de consensus sur ce rapport. Je crois qu'il y a eu un consensus sur les circonscriptions désignées qui remplaceraient les circonstances spéciales, ainsi que sur les audiences préliminaires qui devraient avoir lieu avant le dépôt d'une carte ou d'un projet de carte par une commission provinciale. Mais comment envisagez-vous le processus?

• 1125

**M. Girard:** J'espère que, cette fois-ci, il n'y aura pas de malentendu mais j'ai compris que les membres du Comité avaient décidé qu'il n'y aurait pas de séances préliminaires mais un avis dans les journaux invitant les gens à faire des commentaires par écrit. Alors, s'il n'y a pas de malentendu, je pense, monsieur le président, que c'étaient les instructions qui nous avaient été données pour la rédaction du projet de loi.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** My recollection of the discussions we had in July was that there seemed to be overwhelming support for a 15% variant, particularly in light of the fact that we would have a quinquennial census, as well as a decennial census. It was felt there was no need for a higher variant. Also, given the fact that some of the large northern ridings would be put on this schedule, this would allow them a greater variant. I thought, at that time, there was a fairly broad consensus, both of witnesses and of committee members, to support the 15% variant.

**The Chairman:** There may have been some sympathy, but it was not a matter on which we made a decision, as I recall. My notes indicate that we have two matters to decide. One is the question of the number of members in the House, and the other is the percentage of variance. Those were left out of the decisions in July. There are a couple of others, but those are the two major ones.

## [Traduction]

**Mr. Langlois:** . . . and that there would no longer be any discretion but at the same time the deviation quotient would remain in the act.

**The Chairman:** It is still 25%.

**M. Langlois:** I cannot understand why it was not kept. I thought it was supposed to be reviewed.

**The Chairman:** Yes, because we cannot create a constituency with more than a 25% variance of the quotient. But I am surprised to see the limit has disappeared because in determining the electoral boundaries . . .

**M. Girard:** Allow me to clarify a point. The Committee agreed, as will be shown in the transcript, that the 25% would be replaced by 15%.

**The Chairman:** There was a discussion on that point but I do not believe that any decision was reached.

**M. Girard:** In that case, we'll replace one percentage with another. It is in section 3(1).

**M. Langlois:** Mr. Chairman, I think we should give serious consideration to reinstating it because the only time we discussed it was in relation to the Royal Commission's Report, commonly referred to as the Lortie Report, which mentioned 15%. But there was not consensus on this report. I believe there was consensus on the designated constituencies to replace the special circumstances and on the preliminary hearings that were to take place before the tabling of a map or a draft map by a provincial commission. But how do you see the process?

**M. Girard:** This time I hope there will be no misunderstanding but as I see it members of the Committee had decided that there would not be preliminary hearings but that a notice inviting people to comment in writing would go out in the newspapers. So, given that there is no misunderstanding, I believe, Mr. Chairman, that these were the instructions given to us for the drafting of the bill.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Si je me souviens bien de nos discussions de juillet, on semblait nettement favoriser une variation de 15 p. 100, notamment en raison du fait qu'il y aurait un recensement quinquennal en plus du recensement décennal. On estimait qu'une variation plus grande était superflue. Également, le fait que certaines grandes circonscriptions nordiques seraient portées à l'annexe leur permettrait une plus grande divergence. J'ai cru constater que, à ce moment-là, un consensus assez large, aussi bien parmi les témoins que parmi les membres du comité, favorisait la variation de 15 p. 100.

**Le président:** Il se peut qu'on se soit montré favorable à cela, mais la question n'a pas fait l'objet d'une décision, si ma mémoire est bonne. D'après mes notes, il nous faut décider de deux questions. D'une part, le nombre de députés à la Chambre et, d'autre part, le pourcentage de variation. Ces deux questions ont été exclues des décisions prises en juillet. Il y en a quelques autres, mais ces deux-là sont les plus importantes.

## [Text]

We can get into a discussion later about the variance issue. I'm trying to stick to the agenda I've outlined. I'm quite prepared to deal with that issue later, as I think we ought to, because it's important. However, with respect, I think the plan was to have the special cases—that means beyond 25%—moved to a schedule. If there were to be any, then we would create them, instead of the commissions doing it.

The matter of what variance we put on is to be determined here. We were also to receive from the Chief Electoral Officer an estimate of the cost of the quinquennial census in between. I don't think we have yet received that. I think he indicated it would be coming shortly. When it does, it will assist us in making decisions in that regard as to whether we do it every five years or not. That issue is left up in the air, too. I think that is partly why we didn't make a decision on the 25% or 15%.

Perhaps we could leave that aside and go back to the first paragraph on page 2 of the letter. Are there any other questions concerning the draft of proposed section 3(3)? It's to be moved to section 15 of the act and incorporated there with the clauses. Are there any other questions on that one? If not, perhaps we could move on to the second paragraph respecting Nunavut.

**Mr. Harper:** What about reaching a decision on the court challenge issue? I like Mr. Lee's suggestion. I wonder whether we would consider that.

**Mr. Lee:** I raised it as a possible solution to the fear of potential litigation every time a commission makes a decision based on following too closely, or not closely enough, the direction we've just given it that is now described in proposed section 3.(3).

I'm of the view that decisions on electoral boundaries should be made by the commissions and then backed up in Parliament, instead of having them made by the courts. That's my view on it. I haven't seen a privy clause in this statute. As a concept, one wouldn't want to preclude someone resorting to the courts in cases of injustice. However, it might be a good idea perhaps to draft one up to see what it looks like.

**Mr. McWhinney:** There is no way way for us to establish a privy clause depriving courts of jurisdiction on constitutional—particularly Charter of Rights—grounds, unless we use the specific provisions that former Prime Minister Trudeau said he viewed as a tragedy. This, in effect, overrides sections of the application of the Charter of Rights. It's been used by one provincial legislature since. So we should be wary of legislating in vain in this area. We cannot exclude large-scale or fundamental principles. We just haven't the competence to do it.

## [Translation]

Nous pourrons revenir plus tard à la question de la variation. Je m'efforce de suivre l'ordre du jour. Je suis tout à fait disposé à aborder cette question plus tard, comme nous le devons il me semble, puisqu'elle est importante. Toutefois, avec tout le respect que je vous dois, il me semble que nous avions prévu de transférer les cas particuliers—à savoir ceux où la divergence est supérieure à 25 p. 100—à une annexe. Ce ne serait donc pas les commissions qui détermineraient, le cas échéant, les cas particuliers mais plutôt nous.

Nous devons déterminer quel est le pourcentage de variation qui s'appliquera. Nous devions également recevoir du directeur général des élections une évaluation du coût du recensement quinquennal. Je ne crois pas que nous l'ayons reçue. Il nous avait laissé entendre que ce serait pour bientôt, il me semble. Lorsque nous recevrons l'évaluation, nous serons mieux en mesure de décider s'il est opportun d'effectuer un recensement quinquennal. C'est donc une autre question qui reste en suspens. C'est en partie à cause de cela, je crois, que nous n'avons pas choisi entre les 25 p. 100 ou les 15 p. 100.

Laissons donc maintenant cette question de côté et revenons au premier paragraphe de la page 2 de la lettre. Avez-vous d'autres questions sur l'ébauche du libellé proposé de l'article 3(3)? Il doit être transféré à l'article 15 de la loi et intégré à d'autres dispositions de cet article. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Dans le cas contraire, passons donc au deuxième paragraphe qui touche le Nunavut.

**M. Harper:** Pourrions-nous peut-être en arriver à une décision sur la question des contestations judiciaires, comme l'a proposé M. Lee?

**M. Lee:** J'avais proposé une solution pour tenir compte du fait qu'on craint la possibilité d'un recours devant les tribunaux chaque fois qu'une commission prend une décision fondée sur une lecture trop scrupuleuse ou trop peu scrupuleuse de la ligne directrice que nous avons donnée dans l'article 3(3).

Selon moi, les décisions au sujet des limites des circonscriptions électorales doivent être prises par les commissions puis validées par le Parlement, au lieu d'être prises par les tribunaux. C'est mon avis. La loi ne contient pas de clause privative, à ma connaissance. En théorie, on ne souhaite pas empêcher les recours aux tribunaux en cas d'injustice. Cependant, il vaudrait peut-être la peine de formuler l'ébauche d'une clause privative pour être en mesure d'en évaluer la pertinence.

**M. McWhinney:** Je ne vois pas comment nous pouvons créer une clause qui limite la juridiction des tribunaux en invoquant des motifs d'ordre constitutionnel—liés notamment à la Charte des droits—à moins que nous nous appuyions sur les dispositions particulières que l'ancien premier ministre Trudeau jugeait déplorables. Il s'agirait, en effet, d'annuler l'application de certains articles de la Charte des droits. Une assemblée législative provinciale y a déjà eu recours. Gardons-nous donc de légitimer pour rien dans ce domaine. Nous ne pouvons pas exclure des principes qui sont fondamentaux ou qui ont une grande portée. Nous n'avons tout simplement pas la compétence pour le faire.

## [Texte]

## [Traduction]

• 1130

I doubt if you're going to be overwhelmed by a sea of litigation. It's very expensive. But I would envisage the sort of litigation that the National Citizens' Coalition has brought up once or twice in the last decade as continuing, and I think it is not necessarily to be regretted. It helps to delineate provisions that otherwise remain unstated in the Constitution or imprecise in the lower court decisions.

**The Chairman:** My recollection of this area of the law is that if the courts think your proposal is unreasonable, they're going to override the clause in any event.

Why don't we take a look at the draft that is prepared? It's going to be different from what we have, because it will be worked into wording in another section. Some of the words will be the same, but others will be different. Why don't we look at it again when it comes back, and if we feel that more protection is required, that's fine. My own view is that what we have proposed here is quite reasonable so far, and I don't think we're going to run into difficulty in court challenges.

Are there any comments from members on the Nunavut section?

**Mr. Harper:** What had occurred to me in this whole discussion was whether we really should be establishing boundary commissions for the Northwest Territories in any case, or whether we should simply be ascribing the boundary, which after all is going to be the future territorial boundary.

**The Chairman:** That makes sense to me. I'm informed that the commission in its report, which has now been stalled, already has provided that as the boundary. So if it's agreeable, why don't we simply adopt the boundary proposed by that commission, which is the Nunavut boundary, and get on with it? Is that agreed, and that the drafters should be instructed accordingly?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Okay. That problem is solved.

Item 3. Is this clear? Do members understand the point of this?

My suggestion is that in calculating whether a commission be established, we should exclude special fixed electoral districts from the calculation.

**Mr. Lee:** I had made a note of that, and I am in agreement with that principle. If we're going to be assessing, quinquennially or decennially, whether or not there should be a redistribution in a province, then we might as well exclude those scheduled districts that we agree are already outside the norm, and will continue to be so. I have made note of it in the proposed amendments, in the draft amendments. So I agree with the principle you just enunciated, that we should exclude the scheduled districts from the trigger clause for any redistribution in a province.

**The Chairman:** Agreed?

Je ne prévois pas d'ailleurs un raz de marée de contestations. C'est fort coûteux. Cependant, j'imagine que nous verrons des contestations qui ressemblent à celles que la Coalition nationale des citoyens a menées une fois ou deux au cours de la dernière décennie ce qui, à mon avis, ne serait pas nécessairement regrettable. De telles initiatives contribuent à circonscrire des dispositions qui, autrement, ne demeurent qu'implicites dans la Constitution ou imprécises dans les jugements rendus par les tribunaux inférieurs.

**Le président:** Dans ce domaine du droit, si j'ai bonne mémoire, les tribunaux vont décider de déroger à une disposition qu'ils jugent déraisonnable de toute manière.

Penchons-nous donc sur la proposition de libellé qui a été faite. Le libellé sera différent de celui que nous avons devant nous puisqu'il sera intégré à celui d'un autre article. Certains mots vont demeurer, mais d'autres vont changer. Nous pourrons les revoir lorsqu'il nous reviendra, au besoin. J'estime que notre proposition, telle qu'elle existe à l'heure actuelle, est fort raisonnable et je ne crois pas qu'elle nous cause des difficultés en cas de contestation devant les tribunaux.

Y a-t-il des commentaires au sujet de l'article sur le Nunavut?

**M. Harper:** Je me suis demandé s'il était opportun pour nous de créer des commissions de délimitation pour les Territoires du Nord-Ouest. Nous devrions peut-être nous en tenir à la détermination de la limite. Après tout, elle va correspondre à la limite future du territoire.

**Le président:** Cela me semble raisonnable. Selon mes renseignements, la commission dans son rapport dont la rédaction a été retardée, a déjà prévu cette même limite. Donc, si vous êtes d'accord, pourquoi ne pas simplement adopter la limite proposée par la commission, à savoir la frontière du Nunavut, et passer à autre chose? Sommes-nous d'accord là-dessus et aussi pour donner instruction aux rédacteurs d'agir en conséquence?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Bon. Le problème est réglé.

Point 3. Est-ce clair? Les membres du comité comprennent-ils la pertinence de cette proposition?

Je propose que, dans les calculs visant à déterminer s'il convient de créer une commission, nous excluions les circonscriptions fixes.

**M. Lee:** J'en avais pris bonne note, et je suis d'accord avec le principe. Étant donné que nous allons évaluer, aux cinq ans ou aux dix ans, la pertinence d'une redistribution dans une province donnée, autant exclure les districts énumérés dans l'annexe que nous considérons déjà comme étant hors norme et qui vont continuer de l'être. Je l'ai noté pour les modifications proposées. Je suis donc d'accord avec le principe que vous venez d'énoncer, à savoir que nous devrions exclure les circonscriptions énumérées dans l'annexe pour ce qui est de l'application de la disposition de déclenchement d'une redistribution dans une province.

**Le président:** D'accord?

[Text]

**Mr. Langlois:** Agreed.

**The Chairman:** Do members understand the point? Under our proposal, if at least 25% of the districts do not vary from the quotient by 15%, then there's no commission to be established in the province. In other words, you have to have a fair number of ridings that are different.

Suppose we fix Labrador as a separate riding on its own, which varies by much more than 15%. If in Newfoundland you had one other seat that varied by 15%, you would then have a redistribution in Newfoundland.

The question is, do you exclude Labrador from that calculation, so that there would have to be two other seats in Newfoundland that vary before you do a redistribution, or not?

The suggestion is that we exclude the special fixed seat. If we have created it by an act of Parliament as a special variation from the norm, then it ought not to count in the calculation of the number of seats that are beyond the number that forces a redistribution.

• 1135

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Mr. Chairman, would that number be the same in all provinces?

**The Chairman:** Yes, 25% of the districts.

**Mr. Boudria:** That means, of course, in Newfoundland we would be talking about two, in P.E.I. one, in Ontario 25, and so on. So that would mean 15% in 25% of the ridings. The question now is, when making that calculation, if we had removed those special consideration ridings from the calculation before you start... We can't really remove them from the calculation, can we? You have to put them automatically on one side or the other. Or are you assuming Newfoundland then has six seats, as opposed to seven, when you are making your calculation?

**The Chairman:** You would assume it had six instead of seven for the purpose of the calculation, if you set up these special ridings.

**Mr. Boudria:** I see.

**The Chairman:** The ridings will be established, don't forget, by schedule to the act. So they have to be done by act of Parliament, not by the commission.

**Mr. Boudria:** Well, of course it is only going to make a difference in a couple of provinces, because once you get numbers that are so large, one seat is not going to affect the percentage very much.

**The Chairman:** No.

**Mr. Boudria:** But it is probably important in the smaller provinces only to the extent that removing that seat from the calculation would affect the number by a greater amount than one-half of one, because otherwise you are already at that point. Right?

**The Chairman:** That is why you must be reluctant to create them.

[Translation]

**M. Langlois:** D'accord.

**Le président:** Les membres du comité ont-ils bien compris? Selon notre proposition, si au moins 25 p. 100 des districts ne s'écartent pas du quotient de 15 p. 100, alors aucune commission n'est créée dans la province. Autrement dit, il faut un nombre passablement élevé de circonscriptions divergentes.

Supposons que le Labrador soit considéré comme une circonscription en tant que telle, même s'il représente un écart bien supérieur à 15 p. 100. Il suffirait alors qu'une seule circonscription de plus varie de 15 p. 100 pour qu'une redistribution soit déclenchée à Terre-Neuve.

Nous devons donc nous demander s'il y a lieu d'exclure le Labrador du calcul, de sorte qu'il faudrait une variation dans deux autres sièges de Terre-Neuve pour déclencher une redistribution.

Il est proposé d'exclure la circonscription fixe. Si nous avons adopté une loi du Parlement qui en fait un cas particulier qui s'écarte de la norme, alors elle ne devrait pas être comptée dans le calcul du nombre de sièges dont l'écart déclencherait une redistribution.

• 1135

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Monsieur le président, s'agirait-il du même chiffre pour toutes les provinces?

**Le président:** Oui, 25 p. 100 des circonscriptions.

**M. Boudria:** Cela veut dire, bien entendu, que, pour Terre-Neuve, il s'agirait de deux circonscriptions, pour l'Île-du-Prince-Edouard, de une et, pour l'Ontario, de 25, et ainsi de suite. Cela voudrait dire 15 p. 100 dans 25 p. 100 des circonscriptions. Il faut maintenant se demander quel serait le résultat si on n'inclut pas les circonscriptions spéciales dans le calcul... Nous ne pouvons pas vraiment les exclure, n'est-ce pas? Il faut nécessairement en tenir compte d'une façon ou d'une autre. Ou bien supposez-vous dans les calculs que Terre-Neuve a six sièges et non pas sept?

**Le président:** Aux fins du calcul, on supposerait que Terre-Neuve a six sièges et non pas sept dans la mesure où des circonscriptions spéciales sont désignées.

**M. Boudria:** Je vois.

**Le président:** Ces circonscriptions seront désignées, ne l'oubliez pas, par voie d'une annexe à la loi. Elles seraient donc établies par une loi du Parlement et non pas par la commission.

**M. Boudria:** Évidemment, ce ne sera significatif que dans quelques provinces puisque dans celles où le nombre de circonscriptions est élevé, ce n'est pas un siège de plus ou de moins qui va faire jouer beaucoup le pourcentage.

**Le président:** En effet.

**M. Boudria:** Par contre, c'est probablement important dans les petites provinces si le fait de ne pas inclure un siège dans le calcul modifie le résultat par plus de la moitié puisque, autrement, le résultat du calcul serait déjà décisif. Est-ce exact?

**Le président:** C'est sans doute pourquoi vous êtes réticent à les créer.

## [Texte]

**Mr. Harper:** It would affect the functioning as well as the number of seats. That is a significant effect.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**M. Langlois:** Oui. Pour le cas du Labrador, et peut-être d'une autre circonscription mentionnée cet été, qui est les Îles-de-la-Madeleine, mais parlons uniquement du Labrador pour le moment. Ne serait-ce pas plus simple de l'inclure à l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867, de telle sorte qu'il n'y aurait probablement pas de commission de révision et qu'on pourrait ensuite traiter uniquement la portion insulaire de Terre-Neuve, plutôt que de faire apparaître le Labrador à l'annexe, et de l'inclure comme le Yukon est inclus à l'article 51?

**Mr. Boudria:** Would that not require a constitutional amendment?

**The Chairman:** It is not necessary, I think, to include it in section 51. I think we can do it in this act, as a schedule to the act, considered in section 51.

**Mr. Lee:** The two sections involved here are the two trigger sections. One is the trigger for a redistribution after a decennial census, the other is the trigger for redistribution after a quinquennial. The decennial trigger is in 3(2)(b). If I am thinking correctly, one would... The threshold for having a redistribution would require that the population of each electoral district in the province... And I would suggest it be defined further, modified, to read "each electoral district in the province other than those electoral districts set out in the schedule".

**The Chairman:** Well, I think they are looking for direction on this.

**Mr. Lee:** Yes. That is my proposal. And the same for 3.1(2).

The thresholds for each are different. There is a different formula for a quinquennial versus a decennial. But the same principle is there whether or not you include the aberrant electoral districts. I do not think we should include them in the calculation. We should be excluding them as aberrations. If we don't do this, Mr. Chairman, we will be triggering redistributions where logically we probably don't need them.

**The Chairman:** Is there agreement on this point?

Oui, monsieur Lesage.

**M. Carol Lesage (directeur adjoint des opérations, Géographie électorale, Élections Canada):** Je voudrais juste mentionner qu'il y a deux points à discuter à ce stade-ci. Premièrement, est-ce qu'on inclut ces circonscriptions-là ou non dans la clause, comme l'appelle M. Lee, ce qui va déclencher une redistribution?

## [Traduction]

**M. Harper:** Cela se répercute non seulement sur le nombre de sièges mais aussi sur leur fonctionnement. Ce n'est pas sans importance.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Yes. In the case of Labrador, and possibly of another riding which was mentioned this summer, that of Îles-de-la-Madeleine, but let us just look at the case of Labrador for the moment. Would it not be simpler to include it under section 51 of the Constitutional Act of 1867, so that there would probably be no boundary commission and that we could then deal only with the insular part of Newfoundland, rather than to have Labrador in the schedule, Labrador being provided for, as the Yukon, under section 51?

**M. Boudria:** Une modification constitutionnelle ne serait-elle pas alors nécessaire?

**Le président:** Il n'est pas nécessaire, d'après moi, de l'inclure dans l'article 51. Je crois que nous pouvons le prévoir dans la loi, en annexe, selon les dispositions de l'article 51.

**M. Lee:** Les deux articles dont il est question ici sont les articles déclencheurs. L'un d'entre eux déclenche la redistribution après un recensement décennal, l'autre après un recensement quinquennal. La redistribution décennale est déclenchée par l'article 3(2)b). À moins que je ne me trompe, le seuil qui déclencherait une redistribution serait déterminé de telle sorte que la population de chaque circonscription de la province... Je proposerais par ailleurs une définition plus explicite selon le libellé suivant: «chaque circonscription de la province autre que les circonscriptions énumérées à l'annexe».

**Le président:** Je crois bien que les rédacteurs souhaiteraient des précisions à ce sujet.

**M. Lee:** En effet. Voilà ma proposition. J'en dirais autant pour l'article 3.1(2).

Les seuils sont différents dans chaque cas. La formule qui s'applique au recensement quinquennal n'est pas la même que celle qui s'applique au recensement décennal. Par contre, le même principe vaut, que les circonscriptions divergentes soient incluses ou non. D'après moi, on ne devrait pas les inclure dans le calcul. On devrait les considérer comme des aberrations et les exclure de ce fait. Sinon, monsieur le président, nous allons déclencher des redistributions là où elles ne seraient vraisemblablement pas nécessaires en toute logique.

**Le président:** Sommes-nous d'accord là-dessus?

Yes, Mr. Lesage.

**M. Carol Lesage (Assistant Director, Operations, Electoral Geography):** I would just mention that there are two points to be discussed at this stage. First of all, are these ridings to be included or not under the clause which, as Mr. Lee has said, would trigger a redistribution?

Deuxièmement, est-ce que nous les incluons dans la formule sur la représentation, c'est-à-dire dans le calcul du quotient? Je pense que ce sont deux points qu'il faut traiter de façon séparée.

Second, shall they be included in the formula for representation, that is to say in the quotient calculation? In my view, these two aspects must be dealt with separately.

[Text]

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, my remarks had to do with exclusion of the schedule of the electoral districts from the trigger clauses. On the ultimate question of representation, at the moment it strikes me as logical that you would include the population. However, I haven't really thought it through. Perhaps counsel could make some useful comment here at this point.

**M. Girard:** Oui, je pense qu'il faut garder à l'esprit qu'actuellement, en vertu de la formule de représentation en vigueur, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont exclus. La population est exclue pour l'évaluation du quotient national.

On se retrouve donc dans une situation où ces deux territoires-là sont exclus alors que certains autres territoires sont inclus, ce qui est un peu bizarre. Je suis d'accord avec vos commentaires.

**Mr. Lee:** Counsel is suggesting that we include for representation calculations the populations of the scheduled electoral districts.

**Mr. Girard:** We are talking about national quotient, since there are already provisions that exclude the population. I think we should keep on excluding them.

**Mr. Lee:** You are saying no, we should not include.

**M. Girard:** There are some exclusions already.

**The Chairman:** Yes, but that is because you have set up a special number of seats for those areas.

**Mr. Girard:** That could be a reason, but—

**The Chairman:** That is not what you are doing in dividing up provinces. I think you have to include them from the point of view of the provincial divisions.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, are we not confusing two issues? The quotient that is established for a number of seats in provinces is in section 51 of the Constitution, not in this act.

**Mr. Girard:** Yes.

**Mr. Harper:** The quotient we are referring to in this act is a quotient for the purposes of the commissions from which these would obviously be excluded.

**The Chairman:** Let's stick with the point we are on and not get onto the other. Is it agreed that we exclude these from that calculation?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Paragraph four: I don't think this is a matter of particular concern. We have indicated the cost of preparing these additional plans. Preparing and publishing is about \$320,000. We are saving quite a lot of money, considerably more than that in our changes to the publication provisions requiring publication in newspapers. Frankly, I am not particularly concerned by that unless other members of the committee are, but the Chief Electoral Officer wanted to draw that estimate to our attention. Is there any comment, adverse or otherwise, on that issue?

[Translation]

**M. Lee:** Monsieur le président, mon commentaire avait trait à l'exclusion de l'annexe des circonscriptions des articles déclencheurs. Pour ce qui est maintenant de la représentation, il me semble pour le moment logique d'englober la population. Cependant, je n'y ai pas vraiment réfléchi. Nos conseillers juridiques pourraient peut-être nous éclairer à ce sujet.

**M. Girard:** Yes, I believe that we must keep in mind that at the present time the formula for representation excludes the Yukon and the Northwest Territories. The population is excluded for purposes of evaluating the national quotient.

We are thus in a situation where these two territories are excluded whereas certain other territories are included, which is somewhat strange. I agree with your comments.

**M. Lee:** Le conseiller juridique propose d'inclure les populations des circonscriptions de l'annexe dans les calculs aux fins de la représentation.

**M. Girard:** Pour ce qui est d'un quotient national, et puisque certaines dispositions en vigueur excluent des populations, j'estime que nous devrions continuer à les exclure.

**M. Lee:** Vous dites donc qu'il ne faudrait pas les inclure.

**M. Girard:** Certaines exclusions existent déjà.

**Le président:** Oui, mais c'est en raison du fait que des règles particulières du calcul du nombre de sièges s'appliquent à ces régions.

**M. Girard:** Il s'agit peut-être d'une raison valable, mais...

**Le président:** Ce n'est pas pertinent pour la subdivision des provinces. Il me semble qu'il faut les inclure pour les subdivisions provinciales.

**M. Harper:** Monsieur le président, ne sommes-nous pas en train de mêler deux questions distinctes? Le quotient qui vise le nombre de sièges des provinces correspond à l'article 51 de la Constitution, et non pas à cette loi.

**M. Girard:** En effet.

**M. Harper:** Aux fins de la loi à l'étude, le quotient dont nous parlons a trait aux commissions et il est évident que ces circonscriptions en seraient exclues.

**Le président:** Tenons-nous-en à la question à l'étude et évitons de passer à autre chose. Sommes-nous d'accord pour les exclure de ce calcul?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Paragraphe 4: il ne s'agit pas d'une question qui pose problème, d'après moi. Les coûts de préparation de ces plans additionnels ont été établis. Pour la préparation et la publication, ils sont de l'ordre de 320 000\$. Nous économisons une somme importante, beaucoup plus considérable que pour nos changements aux dispositions relatives à la publication obligatoire dans les journaux. Je dois vous dire que cet aspect ne m'inquiète pas beaucoup et que je ne m'y attarderai pas à moins que d'autres membres du comité ne le souhaitent. Le directeur général des élections a cependant tenu à soumettre l'évaluation en question à notre attention. Y a-t-il des commentaires, favorables ou défavorables, à cet égard?

## [Texte]

**Mr. Lee:** I comment realizing that I am in part second-guessing our original consensus that alternate plans should be prepared. It struck me in reviewing this proposed legislation that mandating two additional rejected proposals wasn't an exercise in futility, but it was requiring a commission, for example, where the redistribution was pretty obvious. Let's say there was a case where the redistribution wasn't all that complex, and everybody was happy. They were going to be mandated by statute to provide two additional proposed plans, each of which could be stupid and foolish, just because the statute mandated that they had to provide two extra plans that had been rejected or were rejectable. That didn't strike me as very sensible.

The Chief Electoral Officer is now telling us that this exercise in possible futility is going to cost us another \$320,000 per exercise. I am just thinking, and perhaps I'm thinking out loud, that it might be prudent, rather than asking the commission to give us two rejected plans, to ask it to give us one alternate, viable plan.

## [Traduction]

**M. Lee:** J'ai un commentaire à formuler, tout en me rendant compte que je reviens peut-être d'une certaine manière sur notre consensus de départ selon lequel des plans de rechange devraient être préparés. J'ai été frappé en revoyant la mesure législative proposée de constater que le fait d'obliger une commission à formuler deux propositions supplémentaires, sans être tout à fait futile, constituait peut-être une exigence superflue dans les cas où les possibilités de redistribution sont passablement évidentes. Supposons une situation où la redistribution est peu compliquée et donne satisfaction à tous les intéressés. Pourquoi alors obliger la commission par une loi à formuler deux propositions additionnelles, qui pourraient être toutes aussi insensées l'une que l'autre, simplement pour respecter une disposition de la loi qui oblige la commission à fournir deux propositions supplémentaires rejetées ou susceptibles de l'être. Il m'est apparu que cela n'était pas très sensé.

Le directeur général des élections nous avise maintenant du fait que cette démarche qui risque d'être futile va nous coûter 320 000\$ de plus. Je me demande, et ici je réfléchis tout haut, s'il ne serait pas prudent de demander aux commissions de nous donner non pas deux plans rejettés mais une bonne solution de rechange viable.

• 1145

**The Chairman:** The problem, Mr. Lee, is that it may be the one they put out that is regarded as stupid, which appears to be the case with some of the plans that are out today.

**Mr. Lee:** Yes.

**The Chairman:** It's hard to prejudge these matters. I think our original concept was probably a sensible one. Just because it costs \$320,000 is not a reason to back off, because we're saving the money elsewhere in spades. We're not increasing the overall cost. This is an additional cost, but it is less than was being spent before.

**Mr. McWhinney:** I'm also surprised, Mr. Chairman, about the suggestion of extra costs. One hates to cite direct experience when one's sitting in another capacity, but all sensible commissions do present, for clarification of their own, alternate plans. In other words, they have the drafts constantly there, and they have these officials—the actual draftsmen—and they instruct them to prepare them, I would suspect at virtually no extra cost, because they have these constantly available.

**The Chairman:** Of course the other place we'll be saving money is in not having commissions in some provinces where the variations don't occur, which has never been the case before. That should save some money. You don't even appoint a commission, let alone publish plans, so you save all the salaries of commissioners, and everything else. This is not a minor—

**Mr. McWhinney:** Are the salaries high now for the commissioners?

**Le président:** Le problème, monsieur Lee, c'est que celui qu'elles vont présenter sera peut-être mal accueilli, ce qui semble avoir été le cas de certains plans présentés par le passé.

**M. Lee:** Oui.

**Le président:** On peut difficilement préjuger de la réaction. Je crois que notre concept original était probablement valable. L'éventuel coût de 320 000\$ n'est pas une raison suffisante pour rejeter cette idée, car d'importantes économies pourront être réalisées ailleurs. Cela n'aurait pas pour effet d'augmenter le coût global. Il y aurait des frais supplémentaires, mais ceux-ci seraient inférieurs à la somme dépensée par le passé.

**M. McWhinney:** Moi aussi, je trouve surprenant qu'on soulève la possibilité de frais supplémentaires, monsieur le président. On hésite toujours à parler de son expérience dans un autre contexte, surtout quand on a changé de fonctions, mais il me semble que toutes les commissions bien organisées présentent des plans de rechange pour leur propre gouverne. Autrement dit, des ébauches sont toujours disponibles et la commission fait préparer d'autres ébauches au fur et à mesure par les responsables—c'est-à-dire les personnes chargées de préparer les cartes; je doute fort que ce travail coûte quoi que ce soit, puisque c'est fait plus ou moins en permanence.

**Le président:** Il faut également se rappeler que des économies seront réalisées du fait de ne plus avoir de commissions dans les provinces où il n'y a pas d'écart, alors que cela n'a jamais été le cas jusqu'à présent. Voilà une innovation qui devrait permettre de réaliser des économies. On n'aura pas à nommer une commission, ni à publier des plans, et il sera donc possible d'économiser les salaires des commissaires et toutes les autres dépenses connexes. C'est tout de même une somme considérable.

**M. McWhinney:** Les salaires des commissaires sont-ils plus élevés à présent?

[Text]

**The Chairman:** I have no idea, but it costs a lot.

**Mr. McWhinney:** The salaries?

**The Chairman:** I don't know. I have no idea what the salaries are. Sorry.

**Mr. Hermanson:** I would like to follow up what Mr. McWhinney was saying. It just seems obvious that if you're drawing maps, you're drawing many maps before you come up with your primary selection. When I saw that cost factor in there I wondered if that was accurate, or if the basis for that was looking at the process of drawing up three individual maps. I would appreciate a little clarification.

I think the rationale for having alternatives, and you could argue maybe one alternative or two—that's open for debate—was that if we're going to hold public hearings and you're presented with one map, what is there for people to coalesce around if they've only seen one? They'll go in a hundred different directions because they've not been given any alternatives to examine. That was the positive on the side in favour of alternative maps. In light of that rationale, I wonder about the cost factor of \$320,000 for the extra two maps.

**M. Lesage:** La carte de base est toujours la même avec les points de repère, les grandes villes et ainsi de suite. On travaille toujours avec le même fond de carte. Il s'agit simplement de tracer les nouvelles limites. Quand les techniciens travaillent avec les commissions dans les différentes provinces, la première ébauche de carte est faite par le technicien qui trace à la main la limite et une fois que les commissions s'entendent, il travaille toujours avec un brouillon. C'est seulement une fois que les commissions se sont entendues sur un scénario définitif que cette ébauche est envoyée à Ottawa, à notre bureau, où on dessine la carte de façon professionnelle.

Il est certain qu'il faut placer les trois plans. C'est toujours le même fond de carte avec trois limites différentes. Ce n'est pas là le gros du coût. Il y a quelques coûts pour le travail additionnel au niveau des gens qui vont faire ce travail et aussi des coûts pour la publication des trois plans, parce que vous vous souvenez que c'est publié dans la *Gazette du Canada*, ainsi que pour le temps passé par les commissaires pour arriver aux trois plans sur lesquels ils vont s'entendre.

Pour l'instant, ils passent la majeure partie de leur temps à s'entendre sur un plan. On a donc pris en considération le temps que cela leur prendrait pour s'entendre sur trois plans bien distincts parce que c'est un processus progressif. Ils parcourent la province et ils s'entendent sur des portions de la province pour éventuellement s'entendre sur toute la province, mais ils n'ont jamais trois plans définitifs.

**Mr. Hermanson:** That clarifies this for me. Would it be necessary to publish all the alternative maps in the *Canada Gazette*? It may only be necessary for those alternative maps, perhaps in less detail and at less cost, to be present at the public

[Translation]

**Le président:** Je n'en sais rien, mais je sais que cela coûte cher.

**M. McWhinney:** Vous parlez des salaires?

**Le président:** Je n'en sais rien. Je ne sais pas du tout ce qu'ils reçoivent comme salaire. Désolé.

**M. Hermanson:** Je voudrais poursuivre un peu la discussion sur le point soulevé par M. McWhinney. Il me semble clair que si vous préparez des cartes, vous devez nécessairement en préparer beaucoup avant d'en arriver à une pré-sélection. Quand j'ai vu le coût qui était rattaché à cette opération, je me suis demandé si ce chiffre était exact, ou si l'on parlait plutôt du travail rattaché à la préparation de trois cartes individuelles. J'aurais donc besoin d'éclaircissements à ce sujet.

Je crois que la raison pour laquelle il faut des plans de rechange—and certains diront qu'un plan ou deux, à la rigueur, suffiraient; pour l'instant, cela reste à voir—c'est que si nous tenons des audiences publiques où l'on se contente de présenter une seule carte à la population, pourra-t-on arriver à dégager un consensus si toute la discussion est axée sur une seule carte? Chacun aura une orientation différente du fait de n'avoir pu examiner plusieurs solutions de rechange. Voilà donc qui milite en faveur de cartes de rechange. Vu la validité de cet argument, j'avoue que je me pose des questions en ce qui concerne l'éventuel coût de 320 000\$ pour deux cartes supplémentaires.

**M. Lesage:** Well, the basic map remains the same with the same reference points, major cities, and so on. We always work with the same basic map, and simply change the boundaries, as required. When technicians work with commissions in the various provinces, the first draft is prepared by a technician who draws the boundaries manually, and once the commissions have agreed, he continues to work with a draft. It is only once the commissions have made a decision on a final draft that the latter is sent on to Ottawa, to our office, where we have the map drawn professionally.

There is no doubt the three plans will have to be dealt with. As I say, we always work with the same basic map, on which we draw three separate sets of boundaries. That part of the process is not particularly costly. Of course, there are some cost involved because of the additional work this creates for the people who do the drafting, as well as cost for publishing the three plans—as you may recall, they must be published in the *Canada Gazette*—and there is of course the time that commissioners must devote to examining and agreeing on the three plans.

As things now stand, they spend most of their time agreeing on one plan. So, we have taken into consideration the amount of time it would take them to agree on three separate plans, because this is obviously an evolutionary process. They tend to go region by region and agree on portions of the province before they actually reach a decision about the province as a whole, but they never have three final plans.

**M. Hermanson:** Je vous remercie de cette mise au point. Serait-il vraiment nécessaire de publier toutes les cartes de rechange dans la *Gazette du Canada*? Il suffirait peut-être de présenter ces cartes de rechange—qui seraient moins détaillées

## [Texte]

hearings so that people who make presentations have something, as I mentioned, to coalesce around. Perhaps we do need to have those maps prepared prior to public hearings so that there is some opportunity to study them. I'm open to that, but I'm just trying to think of how we can prevent having to go through the official map-making process, which I understand is a costly part of this exercise, and still have the alternatives in place for public view.

## [Traduction]

et donc moins coûteuses à préparer—dans le contexte des audiences publiques, afin que ceux qui viennent exposer leur point de vue puissent éventuellement se mettre d'accord sur l'un des plans présentés. Peut-être faut-il justement préparer ces cartes avant les audiences publiques, afin que les intéressés puissent les étudier. L'idée me semble bonne, mais j'essaie de voir comment nous pourrions éviter d'avoir à produire des cartes officielles qui, d'après ce que j'ai pu comprendre, constituent l'étape la plus coûteuse de cette démarche, tout en ayant diverses possibilités à présenter au public.

• 1150

**Mr. Lesage:** I was under the impression that the committee wanted the public to have the three plans at its disposal so if the major proposal was unacceptable, then one could come back to say the second one is better. It might be difficult for the general public to come up with an alternative. If people don't like the proposed one, they might not know exactly what would be best. I thought the committee wanted an alternative so the public would have something else to go on.

**Mr. McWhinney:** I agree, but I don't think you need to have a maps publication nor does one need to think of this as an adversarial process. The commission should not be rigid in its approach. If it's meeting with people who have objections or questions, then alternative maps are available. I believe it's been the practice in the past, when questioned, to produce possible alternatives. There's nothing of a courtroom proceeding in the work of the commissions. I view it much more as an administrative process. In the end it's a legal decision, but one should certainly not be thinking in terms of adversarial relationships.

I wonder if it can't be handled as flexibly and as informally as Mr. Hermanson suggests. If somebody wants to propose changes, then we have these alternative drafts available. However, I don't think it's necessary to publish everything in advance.

**Mr. Lesage:** The majority of the cost was not so much for publication as for the time the commissioners spend on agreeing on three separate plans.

**Mr. McWhinney:** The technicians are doing the work anyway.

**Mr. Lesage:** That's right.

**Mr. McWhinney:** The commissions, if they are good commissions, are considering alternatives themselves because they don't view these boundaries as engraved in stone. They recognize it's an inexact science and they have certain trials and errors. If they're good commissions, they must do the work anyway. The technicians will prepare alternative maps for them.

**M. Lesage:** J'avais l'impression que le comité souhaitait que le public ait accès à trois plans différents pour permettre aux gens d'opter, le cas échéant, pour une autre solution que la proposition présentée. Il me semble que la population en général aurait probablement du mal à trouver une solution de rechange. Même si les gens n'aimaient pas ce qui était proposé, ils ne sauraient peut-être pas ce qui conviendrait. Donc, je croyais que le comité souhaitait avoir diverses possibilités afin que le public se fonde là-dessus pour mettre au point une autre solution.

**M. McWhinney:** Oui, je suis tout à fait d'accord, mais à mon avis, il n'est pas nécessaire de publier les cartes ou d'en faire un processus accusatoire. La commission doit éviter d'être trop rigide. Quand elle rencontre des gens qui ont des objections ou des questions à lui poser, elle peut simplement leur offrir des cartes de rechange. Que je sache, en cas de contestation, les commissions ont toujours accepté par le passé de présenter d'autres possibilités. Le travail des commissions n'a rien à voir avec celui d'un tribunal. Pour moi, c'est un travail beaucoup plus administratif. Même si la décision finale a un caractère juridique, il ne faut pas qu'il y ait de rapports de contestation entre le public et les commissions.

Par conséquent, je me demande si l'on ne pourrait pas prévoir une procédure relativement souple et informelle, comme celle que propose M. Hermanson. Si quelqu'un veut proposer des changements, on pourrait à ce moment-là lui présenter une série de solutions de rechange. Mais il n'est pas nécessaire, selon moi, de tout publier au préalable.

**Mr. Lesage:** La majeure partie des coûts sont occasionnés par le temps que doivent consacrer les commissaires à la préparation de trois plans distincts, plutôt que par la publication des cartes.

**Mr. McWhinney:** Mais les techniciens doivent faire ce travail de toute façon.

**Mr. Lesage:** Oui, c'est exact.

**Mr. McWhinney:** Si les commissions sont vraiment efficaces, elles vont étudier elles-mêmes diverses possibilités parce qu'elles savent très bien que ces limites ne sont pas forcément définitives. Elles sont conscientes du fait que ce travail ne peut être assimilé à une science exacte et que, par conséquent, on procède toujours pas tâtonnements. Si les commissions veulent être vraiment efficaces, elles vont accomplir ce travail elles-mêmes. C'est-à-dire que les techniciens vont être chargés de leur préparer des cartes de rechange.

[Text]

**Mr. Lesage:** In my experience, I have not seen the commissions working this way. They have reviews after the hearings, in light of the comments they gather during the hearings, to change the proposals. However, I can't say that I've seen the commissions having more than one plan. I'm sure that in their minds they have other plans, but those are not put down on paper.

**Mr. McWhinney:** Mr. Hermanson, I simply suggest we may have been Maeterlincks at the time I was operating in the system.

**The Chairman:** You might have been in a good commission while some of the others were not.

**Mr. McWhinney:** I accept the accolade.

**The Chairman:** Judging from the criticisms of the present ones, that may be true.

**Mr. Hermanson:** I'll throw one other thought out. I am trying to remember the number. Was it 10% or 25% of the maps that are revised after the public hearings? I've been told the number, but I can't remember it. A significant number of electoral boundary maps are revised.

There will be the additional cost involved in redrawing that map. It will again be at least \$320,000 or perhaps more. Say there were two or three maps available and it was an either/or case. If they chose the "or" rather than the first priority, then that would not be an additional \$320,000 because they would revise it anyway. It's not all black and white here in additional costs.

**M. Langlois:** Pour ce qui est de la publicité sur les cartes, je comprends que, techniquement et juridiquement, cela doit être publié dans la *Gazette du Canada*, mais dans ma circonscription, et probablement aussi dans Pierrefonds—Dollard, on lit davantage les journaux de quartier et ce qui est inséré dans les encarts. Je pense que c'est là qu'on doit mettre l'accent pour les coûts principaux. On pourrait simplement publier une description technique dans la *Gazette du Canada* sans insérer des centaines de pages de cartes. Cela pourrait être un compromis acceptable. La publicité sur les solutions de rechange devrait être faite le plus largement possible. C'est comme cela qu'on va impliquer les citoyens et les citoyennes afin qu'ils et elles se présentent devant les commissions pour faire leurs représentations et se préparent en conséquence.

• 1155

**The Chairman:** Okay. Is it safe to say there's a consensus to leave this?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** I don't think anybody has made a compelling case for changing what we've agreed to, so why don't we just leave it that we've agreed and we have this information, and that's that.

Number 5. Are you suggesting that if the commission decides to change a name that it must then hold subsequent hearings?

[Translation]

**M. Lesage:** Si je me fonde sur ma propre expérience, les commissions n'ont pas l'habitude de travailler ainsi. Elles procèdent à un examen du plan après les audiences, en vue de faire des changements qui tiennent compte des commentaires des participants. Mais, à mon sens, les commissions n'ont d'habitude qu'un seul plan. Elles peuvent avoir déjà réfléchi à d'autres possibilités, mais sans les mettre noir sur blanc.

**Mr. McWhinney:** Monsieur Hermanson, j'ai l'impression que nous étions en quelque sorte les Maeterlincks de notre époque.

**Le président:** Vous faisiez peut-être partie d'une bonne commission, alors que d'autres étaient peut-être moins bonnes.

**Mr. McWhinney:** J'accepte ce compliment.

**Le président:** Étant donné les critiques qui sont formulées à l'égard de certaines commissions, cette affirmation est peut-être plus vraie qu'on le pense.

**M. Hermanson:** J'ai une autre idée à proposer. J'essaie simplement de me rappeler le chiffre qui a été mentionné. Est-ce 10 ou 25 p. 100 des cartes qui sont réexaminées après les audiences publiques? Je connais la réponse, mais je n'arrive pas à m'en souvenir. Je sais qu'un nombre important de cartes électorales font l'objet d'une révision.

La modification des cartes entraîne nécessairement des coûts supplémentaires, qui vont se chiffrer à au moins 320 000\$, ou peut-être plus. Mettons que deux ou trois cartes étaient disponibles et qu'il s'agissait de faire un choix entre les diverses possibilités. Si les gens optaient pour l'une des solutions de rechange, plutôt que la proposition considérée comme prioritaire, il n'y aurait pas de coût additionnel de 320 000\$, parce que les cartes feraient l'objet d'une révision de toute façon. Donc, la situation n'est pas très claire en ce qui concerne l'importance des frais supplémentaires.

**M. Langlois:** As far as making the public aware of the content of these maps, I understand that both technically and legally, the maps are required to be published in the *Canada Gazette*; however, in my own riding, and the same probably applies to Pierrefonds—Dollard, people are much more likely to read community newspapers and flyers. I think that is an important point to emphasize when we're talking about the cost of such an exercise. We could simply publish a technical description in the *Canada Gazette*, rather than including hundreds of pages of maps. That might be an acceptable compromise. Information on alternatives, however, should be published as widely as possible. That is the only way to get the people involved and insure that they can come before the commissions to make their representations with the appropriate preparation.

**Le président:** Très bien. Dois-je comprendre que les membres sont d'accord pour ne pas changer cette proposition?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** À mon avis, personne n'a encore présenté d'arguments très convaincants qui pourraient nous amener à la modifier; donc, nous allons dire que nous sommes d'accord, que nous avons pris connaissance de cette information, et c'est tout.

Nous passons au numéro 5. Êtes-vous en train de nous dire que si la commission décide de changer le nom d'une circonscription, elle doit tenir d'autres audiences?

[Texte]

**Mr. Girard:** We're asking. I think it should be clear.

**The Chairman:** Do members feel it's necessary? This is assuming after the first set of hearings the commission decides to make a change in the name of a riding. Does it then have to have a second set of hearings?

**Mr. Girard:** Well, it could be not only a change in the riding; it could be changes in the boundaries and another name.

**The Chairman:** But your question here is only a change of name.

**Mr. Girard:** Yes. Actually it's a process whereby if you want to change a name you have to introduce a private member's bill in Parliament.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Girard:** So it is an important issue.

**The Chairman:** Well, it can always be done later by the MP if the MP is unhappy. Right?

**Mr. Girard:** Yes. But for the purpose of the second hearings, would it . . . ?

**The Chairman:** Would it trigger a hearing?

**Mr. Girard:** Exactly.

**The Chairman:** My own view is that it ought not, but if members think that this is important, then they ought to have a second set of hearings where they change the name.

**M. Langlois:** Il n'est peut-être pas nécessaire qu'il y ait une deuxième série d'audiences, mais à condition qu'il soit bien démontré et expliqué aux électeurs et électrices que le nom de la circonscription est un élément qu'ils doivent défendre. Bien souvent, selon ma faible expérience personnelle, les gens ne vont devant la commission que pour parler des délimitations et ils laissent de côté la détermination du nom de la circonscription.

Pour certaines circonscriptions, comme celles de Kingston et les îles et de Scarborough—Rouge River, je comprends mal comment elles se situent par rapport à la région métropolitaine de Toronto. Pour Pierrefonds—Dollard, cela va. Pour Berthier—Montcalm, j'ai une bonne idée. Pour Calgary, cela va aussi.

Bellechasse, la circonscription que j'ai l'honneur de représenter, pour ne pas dire ma circonscription parce que M. Hermanson n'aime pas cela, a déjà été représentée par quatre députés. Nous fonctionnons au Québec sur une base de comtés, ce qui n'a pas été le cas dans plusieurs provinces canadiennes, comme nous l'avons vu cet été. Donc, il y a quatre comtés qui sont représentés dans le comté de Bellechasse actuel, c'est-à-dire Dorchester, l'ancien Bellechasse, Montmagny et l'Islet.

Les gens de ma circonscription ne se reconnaissent pas nécessairement dans le nom de Bellechasse. Il faudrait peut-être leur indiquer dans les avis publics que le nom de la circonscription est une chose que la commission va prendre en considération. Je pense qu'on devrait mettre l'accent là-dessus, mais sans tenir une deuxième série d'audiences seulement pour le nom.

[Traduction]

**M. Girard:** Nous demandons des éclaircissements à ce sujet. Il faut absolument que la situation soit claire.

**Le président:** Les membres estiment-ils que d'autres audiences seraient nécessaires? Si après avoir déjà tenu une première série d'audiences, la commission décide de changer le nom d'une circonscription, pensez-vous qu'elle devrait procéder à une deuxième série d'audiences?

**M. Girard:** Eh bien, il pourrait s'agir d'autre chose qu'un changement de nom, c'est-à-dire que la commission pourrait vouloir changer les limites de la circonscription et lui donner un autre nom.

**Le président:** Mais dans votre question, vous parlez uniquement d'un changement de nom.

**M. Girard:** Oui. À l'heure actuelle, pour faire changer le nom d'une circonscription, il faut déposer un projet de loi d'initiative parlementaire.

**Le président:** C'est exact.

**M. Girard:** Il s'agit donc d'une question importante.

**Le président:** Eh bien, le député a toujours la possibilité d'agir s'il n'est pas content, n'est-ce pas?

**M. Girard:** Oui. Mais dans le contexte d'une deuxième série d'audiences, pensez-vous . . . ?

**Le président:** Autrement dit, est-ce que cela nécessiterait d'autres audiences?

**M. Girard:** Voilà.

**Le président:** À mon avis, non, mais si les membres estiment que c'est une question importante, il devrait peut-être y avoir une deuxième série d'audiences lorsqu'il est question de changer le nom d'une circonscription.

**M. Langlois:** It may not be necessary to have a second set of hearings, as long as it is made clear to voters that the riding name is something that they are going to have to defend. Based on my own experience, people only go before a commission to talk about boundaries and tend to neglect the issue of how a riding name is chosen.

In some ridings, like Kingston and the Islands and Scarborough—Rouge River, I must admit I do not really understand what their position is in relation to greater Metropolitan Toronto. In the case of Pierrefonds—Dollard and Berthier—Montcalm, I have a pretty good idea. I guess the same would apply to Calgary.

Bellechasse, which is the riding I have the honour to represent—I won't say "my riding", because Mr. Hermanson doesn't like people to say that—has been represented by four members of Parliament. In Quebec, we tend to operate on the basis of counties, which is not the case in a number of Canadian provinces, as we saw for ourselves this summer. So, there are currently four counties represented in the riding of Bellechasse, namely Dorchester, the former Bellechasse, Montmagny and l'Islet.

People in my riding may not realize that Bellechasse refers to their area. It might be a good idea to publish public notices informing people that the name given to a riding is something the commission will take into consideration. I think we should be emphasizing that, but without necessarily holding a second set of hearings for that purpose.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Harper.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, Mr. Hermanson may have a slightly different view, but I would think we would not want to have second hearings simply on the issue of name change alone. This can be considered obviously in the first hearings. If a name is really unsatisfactory, it has a way of getting resolved very quickly here when Parliament meets again. Once a session, or once a Parliament, I gather we normally pass through a series of private members' bills on just this issue. It would seem to me that's the way to address it.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Okay.

Vous êtes d'accord, monsieur Langlois? Très bien.

Numéro 6: La méthode de sélection des membres des commissions.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I had the pleasure of reading the first draft, which was rather thin on details, and the second draft, and I wouldn't consider going with anything less than the second draft.

In terms of the process of selection, the first draft that was provided was so thin, it left so many questions unanswered, that my particular view is that we should be concentrating on the second draft.

**The Chairman:** Is everyone happy with the second draft?

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I did have a lot of comment on the detail side.

**The Chairman:** Okay. Let's go into the details.

• 1200

The concept of the second draft is that there's a provision in there for debate in the House in setting down motions and so on, a procedure set out in the statute for dealing with this issue in the House. Does everyone have a copy of this?

**Mr. Hermanson:** I have a point of clarification. Whether the House is sitting would have no impact on this. The proclamation wouldn't be made until the House was sitting, so the 10-day rule would not be a problem. I'm thinking of instances when the House has not sat for three months or so, the summer recess. Perhaps during elections there are more extended times when the House doesn't sit. Is that going to impact on this proposed section at all, or am I concerned for no reason?

**The Chairman:** There is a concern, because of course we now have those tabling days in the summer. So the Speaker could presumably table on one of those days when the House isn't sitting and you have a problem. I think whatever we do, we

[Translation]

**Le président:** Monsieur Harper.

**M. Harper:** Monsieur le président, M. Hermanson n'est peut-être pas du même avis, mais je ne vois pas pourquoi on tiendrait une deuxième série d'audiences uniquement pour discuter d'un changement de nom. Ce genre de question peut évidemment être abordé dans une première série d'audiences. Quand le nom d'une circonscription n'est vraiment pas considéré comme satisfaisant, ce genre de problème se règle souvent assez rapidement dès que le Parlement reprend ses travaux. Une fois par session, ou par législature, je crois comprendre que nous adoptons toute une série de projets de loi d'initiative parlementaire qui traitent justement de cette question. Il me semble que c'est un meilleur moyen de régler ce genre de problème.

**Le président:** Tout le monde est d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Très bien.

Do you agree, Mr. Langlois? Good.

Number 6: The method of selection of commission members.

**M. Lee:** Monsieur le président, j'ai eu le plaisir de lire la première ébauche, qui était très peu détaillée, ainsi que la seconde ébauche, et je ne suis donc pas disposé à accepter moins que ce que propose la deuxième ébauche.

Pour ce qui est de la méthode de sélection, la première ébauche était tellement vague et suscitait tellement de questions dans mon esprit que personnellement, je pense que nous devrions plutôt nous concentrer sur la deuxième ébauche.

**Le président:** Est-ce que tout le monde est satisfait de la deuxième ébauche?

**M. Lee:** Monsieur le président, j'aurais toute une série de commentaires à faire au sujet des détails.

**Le président:** Très bien. Parlons des détails.

La deuxième ébauche repose sur une disposition prévoyant une procédure à suivre pour présenter et débattre des motions à ce sujet à la Chambre. Est-ce que tout le monde a une copie du document?

**M. Hermanson:** J'ai besoin d'un éclaircissement. Il n'est pas important de savoir si la Chambre siège ou non; cela n'aurait pas d'incidence sur cette disposition. Aucune proclamation ne serait faite tant que la Chambre ne siégerait pas, et donc, la règle des 10 jours ne poserait pas de problème. Par exemple, je songe aux périodes où la Chambre ne siège pas pendant trois mois, mettons—c'est-à-dire pendant l'été. Pendant les élections, il peut aussi y avoir de longues périodes où la Chambre ne siège pas. Est-ce que cela va influer sur ce projet d'article, ou est-ce que je me fais du souci pour rien?

**Le président:** Cela pourrait effectivement poser un problème, car nous avons à présent des jours de dépôt pendant l'été. Ainsi le président pourrait décider de déposer une telle motion un jour où la Chambre ne siège pas; à ce moment-là, il

## [Texte]

can settle that by providing that the House be recalled if that procedure is used. If the Speaker tables one of those days and a motion is set down, then the House will be recalled to meet within three sitting days to debate the motion. I think we can cover that off in there.

**Mr. Hermanson:** That would be a very expensive exercise, by the way.

**Mr. Lee:** We're talking about costs.

**The Chairman:** Of course, we hope this procedure is not necessary. We hope there's agreement.

Assuming we can deal with that issue and bear it in mind, is there . . .? Obviously the procedure set out in the second draft does provide a procedure. I presume that members would want to know what that is and put it in the statute. So am I safe in assuming we go with draft two? Okay.

Mr. Lee, you had some concerns with draft two. Perhaps you'd like to tell us those, please.

**Mr. Lee:** Yes. I apologize to colleagues if I appear to have been too picky in this.

In proposed subsection 6.(5) in the draft, it says "After the expiration of the period referred to in subsection (4)". Perhaps I should ask counsel now to explain the intent of proposed subsection 6.(4), which appears to state a timeframe after which no application for the position would be receivable. It says: "No application shall be accepted when it is received after the expiration of a period of six months after the date of the last decennial . . . census".

Could counsel indicate the purpose of that proposed subsection?

**M. Girard:** Essentiellement, c'était pour mettre une limite dans le temps, afin de ne pas laisser les candidats libres d'envoyer leur demande n'importe quand après le début du processus. Il va falloir que le Président de la Chambre, à un moment donné, se prononce sur les candidatures qu'il a reçues. On s'est donc dit qu'il fallait limiter cela dans le temps d'une façon ou d'une autre.

**Mr. Lee:** I just don't see the relevance of the time period. This says that six months after you finish a census. . . Okay, it's becoming clearer to me now. There was an imposed six-month time limit on the receipt of applications.

In another proposed subsection it states that the Speaker shall set a deadline for the receipt of applications. So I guess what proposed subsection 6.(4) is saying is that the Speaker would set a date—inside the six months or outside the six months?

**M. Girard:** Je reviens à la période de six mois. La raison pour laquelle on a introduit cette période de six mois, c'est qu'actuellement, à la suite d'un recensement décennal, nous recevons les chiffres de population environ neuf mois après la

## [Traduction]

y aurait un problème. Quoi que l'on fasse, il serait possible de contourner cette difficulté en prévoyant que le recours à cette procédure entraîne automatiquement le rappel de la Chambre. Si le président décide de désigner un jour de dépôt et qu'une motion est déposée ce jour-là, on appellera la Chambre dans un délai de trois jours pour débattre la motion. Je pense qu'on peut contourner la difficulté de cette façon-là.

**M. Hermanson:** Je me permets de vous faire remarquer en passant qu'une telle procédure serait extrêmement coûteuse.

**M. Lee:** Et on parle justement des coûts.

**Le président:** Nous espérons, bien entendu, qu'il ne sera pas nécessaire d'employer cette procédure. Nous espérons qu'il sera possible de se mettre d'accord.

Du moment qu'on peut régler ce problème, est-ce qu'il faut vraiment . . .? La deuxième ébauche prévoit effectivement une procédure en bonne et due forme. Je présume que les membres voudraient savoir exactement en quoi elle consiste et l'évoquer en détail dans la loi. Ai-je donc raison de penser que nous allons plutôt opter pour la deuxième ébauche? Très bien.

Monsieur Lee, vous disiez tout à l'heure que vous aviez certaines inquiétudes en ce qui concerne la deuxième ébauche. Peut-être pourriez-vous nous les décrire.

**M. Lee:** Oui. Je présente d'avance mes excuses à mes collègues, si je donne l'impression d'être difficile à satisfaire.

Le projet de paragraphe 6.(5) de l'ébauche renferme l'expression que voici: «À l'expiration de ce délai . . .». Peut-être devrais-je demander au conseiller juridique de nous expliquer l'intention du projet de paragraphe 6.(4), qui semble prévoir un délai précis au-delà duquel aucune candidature ne serait admissible. Ce paragraphe prévoit que: «Aucune candidature n'est admissible après l'expiration d'un délai de six mois suivant la date du dernier recensement décennal . . .».

Le conseiller juridique pourrait-il nous expliquer l'objet du projet de paragraphe en question?

**M. Girard:** Essentially, its purpose is to set a time limit so that candidates are not in a position to simply send in an application any time after the process begins. At some point, the Speaker of the House must take a position on the applications he has received. We felt there should be some sort of time limit involved here.

**Mr. Lee:** Je ne vois pas tellement pourquoi il faut fixer un délai. On parle ici d'un délai de six mois suivant la date du dernier recensement . . . Bon. Je commence à comprendre. Il s'agit de prévoir un délai de six mois pour la réception des candidatures.

Dans un autre projet de paragraphe, on dit que le président de la Chambre doit indiquer le délai pendant lequel les candidatures doivent lui être soumises. Donc, le projet de paragraphe 6.(4) prévoit que le président de la Chambre serait chargé de fixer une date—serait-ce à l'intérieur de la période de six mois ou non?

**Mr. Girard:** Perhaps I could come back to the six-month period for a moment. The reason why we introduced this six-month period is that under the current system we receive population statistics approximately nine months after the

[Text]

tenue du recensement lui-même. On a donc jugé bon de faire arrêter le processus de nomination de candidatures à six mois, de telle sorte qu'il y ait une période de trois mois pendant laquelle les commissions peuvent être mises en place.

Je dois aussi dire que, pour ce qui est de la procédure qui est dans l'alternative, c'est-à-dire la longue procédure, je ne me sens pas tout à fait à l'aise, parce que c'est de la procédure parlementaire. C'est avec les légistes du Comité qu'on a travaillé à cet article.

• 1205

Essentiellement, les gens qui sont à la table avec nous, nous ont soumis cet extrait parce qu'à leur avis, il était souhaitable d'avoir une procédure plus complète à l'intérieur du projet de loi plutôt que d'avoir quelque chose qui est, à la limite, un peu laconique dans ce qu'on nous a soumis et qui aurait référencé au Règlement de la Chambre.

Je vais demander l'aide de mes collègues pour vous donner des précisions. C'est du droit parlementaire, et je ne suis pas très à l'aise avec les procédures de motion, etc.

Il y a aussi un problème qui a été soulevé, à savoir...

**The Chairman:** We haven't got to that aspect yet.

**M. Girard:** Non.

**The Chairman:** Let's just deal with this subsection (4). Is there any need for it, given subsection (3)?

Your problem is, suppose that the Speaker puts a six-month time limit, which would meet subsection (4), and that the application doesn't come in until the day after the six months has expired and there's only one application. He can't appoint that person.

**M. Girard:** Tel qu'il est rédigé actuellement, non. Le délai serait expiré.

**The Chairman:** So the section is worse than useless. We need the Speaker to set a time limit and to act within it. We don't care whether it's six months or three months or ten months, if it takes that long, except that other time things will be coming into play in the course, in the dealings in the act, and he's going to have to go on.

**Mr. McWhinney:** It would help to clarify if it were taken off. It's very legalistic language, whereas everything else is clear and in good layman's language. If we can get rid of it, then so much the better.

**Mr. Lee:** I adopt the chairman's views on that in terms of clearing up the potential ambiguity.

**M. Girard:** Laisser effectivement le délai à la discrétion du Président de la Chambre.

**Mr. Lee:** Good.

I move then to the next item on my short list. In subsection (5) of the draft, there is a reference to consultation that the Speaker shall have. It doesn't make reference to with whom the Speaker would have consultation. That might have been intentional.

I question whether or not it should be with just the recognized parties in the House of Commons. The Speaker wouldn't ordinarily consult with the coach of the Montreal Canadiens hockey team and so on. The Speaker should really be consulting inside the House.

[Translation]

decennial census. So, we thought it would be a good idea to cut the application period off at six months, so that there would be a three-month period in which to establish the commissions.

I should also point out, as far as the alternative procedure is concerned—in other words, the longer one—that I don't feel entirely comfortable discussing it, because it really involves parliamentary procedure. We worked on this clause with the committee's legal counsels.

Essentially, the people with us around the table submitted that excerpt because in their opinion it was desirable to have a more comprehensive procedure in the bill rather than having something that at a pinch you could say is pretty laconic in what have been submitted to us and that would have referred to the Standing Orders of the House.

I will now ask my colleagues to assist me and give you more details. It is a matter of parliamentary law and I am not very familiar with the motion procedures, etc.

Another issue has been raised, specifically...

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore là.

**Mr. Girard:** No.

**Le président:** Tenons-nous-en pour l'instant au paragraphe 4. En avons-nous besoin, étant donné le paragraphe 3?

Le problème est celui-ci. Supposons que le président de la Chambre impose un délai de six mois, ce qui serait conforme au paragraphe 4, et que la demande n'est présentée que le lendemain de l'expiration du délai de six mois et que c'est la seule demande. Il ne peut nommer cette personne.

**Mr. Girard:** As it is now written, no. The deadline would have expired.

**Le président:** La disposition est plus qu'inutile. Il faut que le président fixe une échéance et qu'on s'y tienne. Peu importe qu'il s'agisse de six mois ou de trois mois ou de dix mois, si c'est ce qu'il faut, sauf que d'autres contraintes de temps viendront s'ajouter en raison de l'application de la loi et qu'il lui faudra aller de l'avant.

**Mr. McWhinney:** La suppression de cette disposition clarifierait les choses. C'est une formulation très légaliste, alors que tout le reste est dit en langage bien clair. Si on peut s'en défaire, tant mieux.

**Mr. Lee:** Je suis d'accord avec le président que cela pourrait lever toute ambiguïté.

**Mr. Girard:** The Speaker of the House would have the discretionary power to set the deadline.

**Mr. Lee:** Fort bien.

Je passe donc à l'article suivant de ma brève liste. Au paragraphe 5 de l'avant-projet de loi, il est question d'une consultation que tiendra le président. On ne dit pas qui il consultera. C'est peut-être voulu.

Je me demande si ce ne serait tout simplement pas avec les partis reconnus à la Chambre des communes. Le président ne consulterait normalement pas l'entraîneur de l'équipe de hockey des Canadiens de Montréal. Le président devrait vraiment consulter la Chambre.

## [Texte]

**The Chairman:** He might consult with the dean of the faculty of political studies—

**Mr. Lee:** Yes, he could.

**The Chairman:** —in some other place. So it's deliberately left vague so that—

**Mr. Lee:** Okay.

**Mr. McWhinney:** But the leaders of parties can consult with the deans and so on. I like this reference there to the House, the leaders of recognized political parties.

By the way, this goes well beyond the provisions, and rightly so, because it's basic to constituent power, fair election. It goes well beyond procedures for appointments of Supreme Court of Canada judges and all the heads of statutory corporations and the like. You might pave the way for a better approach to all that.

**Mr. Lee:** We're getting to that.

**Mr. McWhinney:** Yes. Why don't you put in there consultation with the leaders of recognized political parties?

**The Chairman:** Because I would disagree. You might not want to go to the leader; you might want to deal with somebody who is—

**Mr. McWhinney:** Then make it the recognized political parties.

**The Chairman:** Yes, but what about the others? Why would they not be consulted as well? You might choose to. You might not want to. You might want to in some cases but not in others. One of the persons you're appointing could be a friend of somebody in one of the unrecognized political parties. Why would you not want to consult with them about the appointment, to check on the bona fides of the person, the abilities, and so on?

Remember, if the leaders of the political parties are unhappy with the Speaker's decision, then they can set down a motion and get it quashed. That's the whole purpose of the procedure.

I think we have left it vague so the Speaker will consult with a view to getting the appointment ratified. What consultation that might or might not take will depend on circumstances we can't foresee today, but it gives the Speaker the flexibility to do what's necessary to get his appointment approved.

**Mr. Harper:** It occurs to me that if we want to get it ratified in a non-partisan way, then there wouldn't be any harm—in fact, there might be some benefit—in requiring a consultation with the recognized political parties, provided we drafted the phrase in such a way that it wasn't precluding consultation with other interested parties, whether in the House or outside.

**Mr. McWhinney:** If you added others, that would meet with what you say. There is a concept of generic interpretation, so it wouldn't include the baseball coaches.

## [Traduction]

**Le président:** Il pourrait consulter le doyen de la faculté des sciences politiques...

**M. Lee:** Oui, il le pourrait.

**Le président:** ...d'ailleurs. Le libellé est intentionnellement vague afin que...

**M. Lee:** Très bien.

**Mr. McWhinney:** Mais les chefs de parti peuvent consulter des doyens et d'autres gens. J'aime bien cette référence faite à la Chambre, aux chefs des partis politiques reconnus.

Soit dit en passant, cela dépasse largement les dispositions, et c'est très bien, parce que c'est essentiel au pouvoir constituant, à la tenue d'élections justes. Cela dépasse largement les procédures de nomination à la Cour suprême du Canada et à la direction de toutes les sociétés d'État et autres organismes de ce genre. On pourrait ainsi amorcer une amélioration à cet égard.

**M. Lee:** Nous y venons.

**Mr. McWhinney:** Oui. Pourquoi ne parlerait-on pas de consultation avec les chefs des partis politiques reconnus?

**Le président:** Parce que je ne serais pas d'accord. On peut ne pas souhaiter s'adresser au chef; on peut vouloir faire affaire avec quelqu'un qui est...

**Mr. McWhinney:** Alors parlons des partis politiques reconnus.

**Le président:** Oui, mais qu'en est-il des autres? Pourquoi ne les consulterait-on pas du tout? On pourrait le souhaiter. On pourrait ne pas le vouloir. On pourrait le faire dans certains cas et pas dans d'autres. Une des personnes qu'on s'apprêteraient à nommer pourrait être un ami de quelqu'un d'un des partis politiques non reconnus. Pourquoi ne pas les consulter au sujet de la nomination, s'assurer des compétences du candidat, de ses capacités, ect.?

Sachez bien que si les chefs des partis politiques ne sont pas satisfaits de la décision du président, ils peuvent présenter une motion et faire renverser sa décision. C'est à cela que sert la procédure.

Je pense qu'on a voulu rester vague pour que le président puisse tenir une consultation afin de faire ratifier la nomination. Quant au type de consultation qu'il faudrait tenir ou non, cela dépend de circonstances que nous ne pouvons pas prévoir, mais cette disposition donne au président la possibilité de faire le nécessaire pour que sa nomination soit approuvée.

**M. Harper:** Il me semble que si nous voulons qu'elle soit ratifiée de façon non partisane, il ne serait pas mauvais—and en fait, il pourrait même être bon—to demander qu'on consulte les partis politiques reconnus, à la condition d'avoir libellé la disposition de manière à ne pas empêcher la consultation avec d'autres parties intéressées, à la Chambre ou ailleurs.

**Mr. McWhinney:** Si on en ajoutait d'autres, cela correspondrait à ce que vous dites. Selon le principe de l'interprétation générique, cela n'inclurait pas les entraîneurs de base-ball.

• 1210

After consultation with recognized political parties and others, I think that would be a very felicitous way of doing it. But I do like the reference to organs of Parliament and the legal parties of Parliament. It's a good trend to encourage for the future.

Après consultation des partis politiques reconnus et d'autres, je crois que ce serait une façon très heureuse de procéder. Néanmoins, j'aime bien la référence à des organes du Parlement et aux partis reconnus au Parlement. C'est une tendance qu'il faut encourager pour l'avenir.

## [Text]

**Mr. Lee:** The current wording wouldn't at all preclude consultation with anyone in the House of Commons, or with anybody anywhere for that matter, including the President of Guatemala.

**Mr. McWhinney:** Is he or she around?

**Mr. Lee:** Who knows, this is politics. However, if there isn't a consensus to firm up then—

**The Chairman:** We can work on the wording again. We'll bear that one in mind. There may be some suggestion from either the House officials who helped in the drafting of this, or from Mr. Girard in due course.

**Mr. Lee:** Subsection (6) says the Speaker will cause to be laid before the House a list of the persons to be appointed for each province, but some provinces won't have commissions. I may be too precise here, but it might be useful to simply exclude provinces that don't have commissions, or is that redundant?

**The Chairman:** I hope it's redundant in the draft, but we can have it checked. There is a provision earlier in the act that says no commission will be appointed in that province.

**Mr. Lee:** Subsection (7) refers to the review of some of these appointments by the House, where a motion for the consideration of the House of Commons—I thought that should read "by the House of Commons", in English—to the effect that the appointment of any person named in any list. . .

Would those persons on the list exclude the references to the court judges who were appointed? Do we want this process of reviewing the lists to also involve review of the court judge appointed?

**Mr. Girard:** The draft right now would exclude them because they are not appointed by the Speaker. It is up to the committee to decide whether or not it also wants to review the judges.

**The Chairman:** It was intended to only deal with the persons appointed by the Speaker, not by the person appointed by the Chief Justice.

That might be clarified, because subsection (6) doesn't say the Speaker's appointees; it says the Speaker shall lay before the House a list containing the names of the persons appointed. It doesn't say the persons appointed by him.

**Mr. Lee:** Subsection (6), for the benefit of counsel, states that the Speaker will lay before the House the list of all the persons appointed to the commission for the province. That would include the judge.

**The Chairman:** It doesn't say all.

**Mr. Lee:** No, but it says the persons appointed to the commission for the province, and the judge is one of those persons.

Subsection (7) says the House may review any of the appointments on the list.

**The Chairman:** It's intended to apply only to the Speaker's appointments, so if it has to be clarified in the drafting we'll fix it.

## [Translation]

**M. Lee:** Le libellé actuel n'interdirait aucunement une consultation avec qui que ce soit à la Chambre des communes, ni avec qui que ce soit d'autre, y compris le président du Guatemala.

**M. McWhinney:** Est-il ou est-elle dans les parages?

**M. Lee:** Qui sait, c'est de la politique. Cependant, s'il n'y a pas de consensus, alors. . .

**Le président:** Nous pouvons revenir sur le libellé. Nous y réfléchirons. Les hauts fonctionnaires de la Chambre qui ont travaillé à ce libellé ou M. Girard pourront peut-être en temps et lieu nous faire des suggestions.

**M. Lee:** Aux termes du paragraphe (6), le président fait déposer devant la Chambre, pour chaque province, une liste des personnes nommées commissaires pour la province. Mais certaines provinces n'auront pas de commissions. J'entre peut-être un peu trop dans les détails, mais il serait peut-être bon d'exclure les provinces qui n'ont pas de commissions, ou cela vous semble-t-il redondant?

**Le président:** J'espère que ça l'est dans l'ébauche, mais on peut vérifier. La loi contient au début une disposition établissant qu'on ne nommera pas de commissions dans cette province.

**M. Lee:** Le paragraphe (7) traite de l'examen effectué par la Chambre de certaines de ces nominations, si on a présenté une motion pour examen par la Chambre—je pense que dans la version anglaise on devrait trouver plutôt l'expression «by the House of Commons»—afin que la nomination de toute personne dont le nom figure sur une liste. . .

Est-ce que le fait qu'on parle des personnes dont le nom figure sur la liste exclut l'examen des nominations des juges? Voulez-vous que cet examen des listes inclue également l'examen des nominations des juges?

**M. Girard:** La présente ébauche exclurait cet examen parce que les juges ne sont pas nommés par le président. Il revient au comité de décider s'il veut ou non qu'on examine les nominations de juges.

**Le président:** Il ne devait être question que des personnes nommées par le président, et non pas de celles que nomme le juge en chef.

On pourrait apporter une précision à cet égard, étant donné que le paragraphe (6) ne mentionne pas qu'il s'agit des personnes nommées par le président; il y est dit que le président fait déposer devant la Chambre une liste des personnes nommées commissaires pour la province. Il n'y est pas dit qu'il s'agit des personnes nommées par le président.

**M. Lee:** Pour la gouverne du conseiller juridique, le paragraphe (6) dispose que le président fait déposer devant la Chambre une liste des personnes nommées commissaires pour la province. Cela inclurait le juge.

**Le président:** Mais il n'est pas question de tous les juges.

**M. Lee:** Non, mais il est question des personnes nommées commissaires pour la province, et le juge en fait partie.

Le paragraphe (7) dispose que la Chambre peut examiner toute nomination d'une personne dont le nom figure sur la liste.

**Le président:** Cela ne doit s'appliquer qu'aux nominations faites par le président, et s'il faut le préciser dans l'ébauche nous y veillerons.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** After the word “appointed”, it should say by the Speaker.

**The Chairman:** I would have thought so.

**Mr. Lee:** I had a question about subsection (9). The appointments here, Mr. Chairman, are made by the Speaker and not by the Governor in Council. Is that correct?

**The Chairman:** The nominations are made by the Speaker, and they receive their appointments by Order in Council.

**Mr. Lee:** If there is to be a revocation, the House can't revoke the Governor in Council appointment, but this could be worded in a certain way. This is my understanding of the law. If the appointment is made by the House and the Speaker, the House could revoke it. If the appointment is made by the Governor in Council, Parliament can't technically revoke, but we could state that the appointment is deemed revoked or—

**The Chairman:** If it gives us the power to revoke, that's the end of it.

**Mr. McWhinney:** We can recommend revocation, and conventionally that must follow.

**Mr. Lee:** I raised the question for consideration of counsel. I hadn't really resolved it in my own mind.

• 1215

**Mr. McWhinney:** Wouldn't you agree though, Derek, that we can recommend, and conventionally the Governor General in Council must follow?

**Mr. Lee:** Our chairman makes the point that if a statute passed by Parliament states that an appointment is revoked, then by law the appointment is revoked, although I don't know how many times Parliament has done this. We may be breaking new ground here.

**The Chairman:** Did we get rid of the Order in Council in this draft?

**Mr. Lee:** Perhaps I could leave that for counsel for his consideration.

**The Chairman:** We can always change it to the nomination if need be, because presumably the appointment hasn't been made. It's not allowed to be made for a certain number of days after the Speaker tables. That's in this draft.

**Mr. Lee:** That raises another issue then, Mr. Chairman, because the wording earlier on in this new section states that “the Speaker...shall... appoint the persons that the Speaker deems fit”. In fact the Speaker is not appointing. New subsection (5) says “the Speaker...shall, after consultation, appoint the persons”. It is in fact not the Speaker who is appointing. The Speaker is nominating or recommending for appointment by the GIC.

**The Chairman:** I think we've stuck with the words that are in the act at the present time.

**Mr. Lee:** As long as we're consistent. I'll leave it with counsel to make sure we have the consistency here.

## [Traduction]

**M. Hermanson:** Après le mot «nommées», il faudrait ajouter «par le président».

**Le président:** C'est ce que je pense.

**M. Lee:** J'aimerais poser une question au sujet du paragraphe (9). Ici, monsieur le président, les nominations sont faites par le président et non pas par le gouverneur en conseil, n'est-ce pas?

**Le président:** Elles sont faites par le président, mais il s'agit de nominations par décret.

**M. Lee:** S'il doit y avoir révocation, la Chambre ne peut pas révoquer une nomination par décret, mais cela pourrait être libellé d'une certaine manière. C'est ainsi que je comprends la loi. Si la nomination est faite par la Chambre et le président, la Chambre pourrait la révoquer. Si elle est faite par le gouverneur en conseil, le Parlement ne peut pas en théorie la révoquer, mais nous pourrions dire que la nomination est réputée révoquée ou...

**Le président:** Si cela nous donne le pouvoir de révocation, il n'y a plus rien à dire.

**M. McWhinney:** Nous pouvons recommander la révocation, et normalement c'est ce qui devrait arriver.

**M. Lee:** J'ai soulevé la question pour la soumettre à l'examen du conseiller juridique. Je n'en étais pas arrivé à une conclusion.

**M. McWhinney:** Ne seriez-vous pas d'accord pour dire, Derek, que nous pouvons faire une recommandation et que normalement le gouverneur général en conseil doit y donner suite?

**M. Lee:** Le président du comité fait valoir que si une loi adoptée par le Parlement dispose qu'une nomination est révoquée, elle l'est en droit, mais je ne sais pas combien de fois il l'a fait. Nous créerons peut-être un précédent.

**Le président:** Avons-nous supprimé la question du décret dans cette ébauche?

**M. Lee:** Peut-être devrions-nous soumettre cette question à l'examen du conseiller juridique.

**Le président:** On peut toujours parler de désignation s'il le faut, puisqu'on peut supposer que la nomination n'est pas encore faite. Elle ne peut pas être faite avant que se soit écoulé un certain nombre de jours après le dépôt par le président. C'est dans l'ébauche.

**M. Lee:** Cela soulève alors une autre question, monsieur le président, étant donné que le libellé du début de cette nouvelle disposition prévoit que «le président... nomme... les personnes qui lui semblent compétentes». En fait, le président ne fait pas de nominations. Le nouveau paragraphe (5) dispose que le président de la Chambre des communes nomme, après avoir procédé à des consultations, les personnes. En réalité, ce n'est pas le président qui fait les nominations. Le président désigne ou recommande des candidats qui pourraient être nommés par le gouverneur en conseil.

**Le président:** Je pense que le libellé de la loi nous lie les mains.

**M. Lee:** L'important, c'est d'être cohérent. Je m'en remets au conseiller juridique pour s'assurer que nous sommes cohérents.

[Text]

**The Chairman:** Counsel can work on that and clarify that.

Are there any other concerns with this draft motion? What about the five hours of debate? Is that too long?

**Mr. McWhinney:** A maximum of five hours, surely.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I did have one other item. I'm sorry for being so painstaking in my review of this draft, but subsection (10) refers to the circumstance where the appointment is to be revoked and redone where that occurs. There is no instruction to the commission about proceeding or delaying its start-up pending completion of the appointments. The way the section is worded the appointments are made, the Speaker will have made the appointment and then Parliament will be reviewing. In theory, the commission could commence its work, because the proclamation will already have been made. That's how I read it, and it wouldn't be prudent for the commission to embark on its work until all of the appointments had been nailed down.

Could I leave that with counsel as well to make sure that the commission is signed, sealed, and delivered in terms of appointments before the commission embarks on its work? Thank you.

**The Chairman:** I think there's a provision—I can't find it in the act at the moment, but perhaps counsel can assist on that—that they have to be appointed by the Governor in Council, and until they're appointed there's no commission, so it couldn't embark on its work until that appointment has taken place.

**Mr. Girard:** Section 3.1 of the act.

**The Chairman:** It might be clarified. It's not very clear. The persons appointed by that proclamation are to be nominated in effect by the Speaker, appointed by the Speaker.

**Mr. Langlois:** Dans le même ordre d'idées, monsieur le président, ma compréhension était que la proclamation du gouverneur en conseil venait chapeauter tout le processus dont on parlait, c'est-à-dire la nomination par le Président, la possibilité de révocation et la renomination. Je croyais que le gouverneur en conseil n'agirait pas tant que cette étape-là ne serait pas franchie.

Évidemment, si une commission était créée et que le processus était en train de se faire en Chambre, ou qu'on était encore dans les délais de révision, je verrais mal le gouverneur en conseil agir. Peut-être faudrait-il clarifier cela dans le texte. Ce n'est peut-être pas assez clair.

**The Chairman:** I agree, especially the 45-day rule if this thing is going to extend itself. There will have to be some work done on that. Aside from that, are members happy with this draft if the necessary clarification can be worked on?

• 1220

Okay, then let's go back to paragraph 7 of the letter.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, I can't really comment directly on that. I think what would be very useful would be to prepare a timeline chart for each one of these stages as now proposed in our modifications and exactly what the legal limits are and just be sure that our removal of proposed subsection 6(4) doesn't affect any of that. But I'd like to see that all laid out so we can examine that closely.

[Translation]

**Le président:** Le conseiller juridique peut examiner la question et clarifier tout cela.

Avez-vous des questions au sujet de cette ébauche de motion? Que pensez-vous du débat de cinq heures? Est-ce trop long?

**Mr. McWhinney:** Ce doit être un maximum, effectivement.

**Le président:** Oui.

**Mr. Lee:** Monsieur le président, j'aimerais aborder un autre point. Veuillez m'excuser d'être aussi pointilleux dans mon examen de cette ébauche, mais le paragraphe (10) traite du cas de la révocation de la nomination d'une personne ainsi que de la nomination de son remplaçant. Aucune indication n'est donnée à la commission quant à la façon de faire ni quant au délai de mise en oeuvre en attendant la fin du processus de nomination. Selon le libellé, le président fait les nominations et ensuite le Parlement les examine. En théorie, la commission pourrait entreprendre son travail, puisque la proclamation aura déjà été faite. C'est ce qui est dit, mais il ne serait pas prudent de la part de la commission d'entamer son travail avant que toutes les nominations n'aient été confirmées.

Pourrais-je demander au conseiller juridique de s'assurer que les nominations à la commission sont bel et bien approuvées avant que celle-ci n'entame ses travaux, merci.

**Le président:** Je pense qu'il y a une disposition—je ne la retrouve pas dans la loi, mais peut-être que le conseiller juridique peut nous aider—selon laquelle les candidats doivent être nommés par le gouverneur en conseil, et tant qu'ils ne sont pas nommés, la commission n'existe pas, si bien que celle-ci ne pourrait pas entamer ses travaux tant qu'il n'y a pas eu nomination.

**Mr. Girard:** C'est l'article 3.1 de la loi.

**Le président:** On pourrait le préciser. Ce n'est pas très clair. Les personnes nommées par cette proclamation doivent être effectivement désignées par le président, nommées par le président.

**Mr. Langlois:** Similarly, Mr. Chairman, I thought that the proclamation by the Governor in Council came at the very end of that process we were talking about, that is to say that there would be an appointment by the Speaker, the potential revocation and if so a new appointment. I thought that the Governor in Council would not act until that period.

Naturally, if a commission were to be created and if the process were in progress at the House of Commons, or if we still were in the review phase, I don't see how the Governor in Council could act. Maybe we should clarify that. It might not be clear enough.

**Le président:** Je suis d'accord, surtout au sujet de la règle des 45 jours si cela doit se prolonger. Il faudra y revenir. Cela étant dit, êtes-vous satisfaits de cette ébauche si on peut y apporter les précisions nécessaires?

Très bien, alors revenons au paragraphe 7 de la lettre.

**Mr. Harper:** Monsieur le président, je ne peux vraiment pas me prononcer là-dessus. Je pense qu'il serait très utile d'établir un calendrier pour chacune de ces étapes comme nous le proposons dans nos modifications. Il faudrait aussi voir exactement quelles sont les limites juridiques et être parfaitement sûr que la suppression du paragraphe 6(4) proposé n'a aucune incidence. Mais j'aimerais que tout cela soit bien exposé afin qu'on puisse l'examiner de près.

## [Texte]

**The Chairman:** Okay. So we can expect some additional material on that.

**Mr. Girard:** I think we'll be in a position to provide you with a new time line on Thursday.

**The Chairman:** Good.

I have one other item of business and that's our private members' business.

Mr. Langlois,

vous avez une question?

**M. Langlois:** J'aimerais avoir un échéancier. Je pense que cela démontre que la version originale de C-18 non modifiée par l'autre Chambre était empreinte de beaucoup plus de sagesse que les amendements qui ont été adoptés à la demande pressante des membres de notre Chambre.

**Le président:** C'est la fin de notre discussion sur la redistribution des circonscriptions. Merci pour votre collaboration et votre participation.

Le prochain sujet pour le Comité est le contenu du 33<sup>e</sup> rapport de ce Comité préparé par le Sous-comité sur les affaires émanant des députés. Monsieur Lee, désirez-vous dire quelque chose à ce sujet?

**Mr. Lee:** Very briefly, my comments describe only the work of our colleagues on the subcommittee. They have reached the conclusions that have led to this report in a unanimous fashion, and we recommend adoption by this committee and report to the House of Bill C-226 and one motion, M-291, as items that will be votable in the order of precedence.

**The Chairman:** Are you moving that we adopt the report and that I be instructed to report to the House?

**Mr. Lee:** I so move.

Motion agreed to

**The Chairman:** I think that concludes our business for today. We'll meet on Thursday to resume consideration of the matter of the electoral boundaries. I should also indicate that we expect on Thursday there might be a report from the whips on committee memberships, which we'll have to deal with here in order to table that in the House on Friday.

Thank you very much. I declare the meeting adjourned.

## [Traduction]

**Le président:** Très bien. On peut donc s'attendre à recevoir d'autres documents à ce sujet.

**M. Girard:** Je pense que nous serons en mesure de vous fournir un nouvel échéancier jeudi.

**Le président:** C'est bien.

Il y a un autre point à l'ordre du jour, soit les affaires émanant des députés.

Monsieur Langlois,

you have a question?

**M. Langlois:** I would like to have a schedule. I think that it shows that the original version of the Bill C-18 before it was changed by the other place was much more wiser than the amendments that had been passed under heavy pressure by members of our chamber.

**The Chairman:** That concludes our discussion on electoral boundaries readjustment. Thank you for your cooperation and your participation.

The next item is the 33rd report of this committee prepared by the Sub-Committee on Private Members' Business. Mr. Lee, would you like to add something on that item?

**M. Lee:** Brièvement, je ne vais que décrire le travail de nos collègues du sous-comité. Ils ont tiré unanimement les conclusions à l'origine du rapport. Nous recommandons que le comité adopte le projet de loi C-226 et la motion M-291, à titre de projet de loi et de motion pouvant faire l'objet d'un vote par ordre de préséance, et nous recommandons d'en faire rapport à la Chambre.

**Le président:** Proposez-vous que nous adoptions le rapport et qu'on me demande de faire rapport à la Chambre?

**M. Lee:** Je le propose.

La motion est adoptée

**Le président:** Cela met fin à notre séance d'aujourd'hui. Nous nous retrouverons jeudi pour reprendre l'étude des limites des circonscriptions. J'ajoute que jeudi il se peut que nous ayons un rapport des whips sur la composition des comités, et nous devrons l'examiner avant de pouvoir déposer cela à la Chambre vendredi.

Merci beaucoup. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

Tuesday, September 27, 1994:

*From the Office of the Chief Electoral Officer:*

Jacques Girard, Director, Legal Services;

Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography.

## TÉMOINS

Le mardi 27 septembre 1994:

*Du Bureau du directeur général des élections:*

Jacques Girard, directeur, Services juridiques;

Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**HOUSE OF COMMONS**

**Issue No. 23**

**Thursday, September 29, 1994**

**Chairman:** Peter Milliken

**CHAMBRE DES COMMUNES**

**Fascicule n° 23**

**Le jeudi 29 septembre 1994**

**Président:** Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## **Procedure and House Affairs**

## **Procédure et des affaires de la Chambre**

### **RESPECTING:**

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

### **CONCERNANT:**

Conformément à l'Ordre de renvoi du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

### **INCLUDING:**

The Thirty-Fifth and Thirty-Sixth Reports to the House

### **Y COMPRIS:**

Les Trente-cinquième et Trente-sixième rapports à la Chambre

### **WITNESSES:**

(See back cover)

### **TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Don Boudria  
François Langlois

Members

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Don Boudria  
François Langlois

Membres

Diane Ablonczy  
Eleni Bakopanos  
Gilles Duceppe  
Alfonso Gagliano  
Michel Gauthier  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Bernard Patry  
Randy White—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Daphne Jennings  
Gaston Leroux

(Quorum 8)

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORTS TO THE HOUSE**

Friday, September 30, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Orders 104 and 114, has the honour to present its

**THIRTY-FIFTH REPORT**

Your Committee recommends that the list of members and associate members for Standing Committees of this House be as follows:

Aboriginal Affairs and Northern DevelopmentAnawak  
Bachand  
BertrandBonin  
Caron  
DuncanHarper (*Churchill*)  
Harris  
KirkbyMurphy  
Stewart (*Brant*)—(11)

## Members/Membres

Bridgman

Scott (*Skeena*)Agriculture and Agri-FoodAssad  
Benoit  
Calder  
Chrétien (*Frontenac*)Collins  
Cowling  
Easter  
HoepnerKerpan  
Landry  
Lefebvre  
Pickard (*Essex—Kent*)Speller  
Stickle  
Vanclef—(15)

## Members/Membres

Adams

DeVillers

Hermanson

Penson

Canadian HeritageBrown (*Oakville—Milton*)  
Brown (*Calgary Southeast/Sud-Est*)  
CannisGagnon (*Quebec/Québec*)  
Gallaway  
GodfreyGuarnieri  
Hanrahan  
McKinnonPagtakhan  
Tremblay (*Rimouski—Témiscouata*)—(11)

## Members/Membres

Plamondon

Ringma

Patrimoine canadienCitizenship and ImmigrationCitoyenneté et immigration

## Members/Membres

Assadourian  
Bakopanos  
ClancyDebien  
Dromisky  
GaffneyHanger  
Knutson  
MayfieldNunez  
Terrana—(11)Bridgman  
BrydenGagnon (*Quebec/Québec*)

Hayes

Loney

## Associate Members/Membres associés

Environment and Sustainable DevelopmentEnvironnement et développement durable

## Members/Membres

Adams  
Benoit  
CacciaDeVillers  
Finlay  
GilmourGuay  
Kraft Sloan  
LincolnO'Brien  
Sauvageau—(11)

**Associate Members/Membres associés**

Abbott

Mills (*Red Deer*)

Telegdi

**Finance****Finances****Members/Membres**Abbott  
Asselin  
Brien  
CampbellDiscepola  
Fewchuk  
Grubel  
LoubierMitchell  
Peterson  
Pillitteri  
St. DenisSpeaker  
Stewart (*Brant*)  
Walker-(15)**Associate Members/Membres associés**Alcock  
Benoit  
BethelCrête  
LefebvreShepherd  
TelegdiWhelan  
Williams**Fisheries and Oceans****Pêches et océans****Members/Membres**Baker  
Bernier (*Gaspé*)  
CumminsDhaliwal  
MacDonald  
McGuirePayne  
St-Laurent  
Scott (*Skeena*)Verran  
Wells-(11)**Associate Members/Membres associés**

Duncan

Gilmour

Simmons

**Foreign Affairs and International Trade****Affaires étrangères et commerce international****Members/Membres**Beaumier  
Bergeron  
English  
FlisGauthier (*Ottawa—Vanier*)  
Graham  
Lastewka  
Leblanc (*Longueuil*)Martin (*Esquimalt—Juan de Fuca*)  
Mills (*Red Deer*)  
Paré  
PatryPenson  
Regan  
Volpe-(15)**Associate Members/Membres associés**Alcock  
Assadourian  
CampbellDebien  
Harb  
JacksonLeroux (*Shefford*)  
MorrisonPeric  
Strahl**Government Operations****Opérations gouvernementales****Members/Membres**Asselin  
Bellemare  
BrushettCatterall  
Chamberlain  
DuhamelEpp  
Harvard  
MarchandMurray  
Strahl-(11)**Associate Members/Membres associés**Breitkreuz (*Yellowhead*)

Lebel

**Health****Santé****Members/Membres**Bridgman  
Culbert  
DavidsonFry  
Hill (*Macleod*)  
JacksonPatry  
Picard (*Drummond*)  
SimmonsSzabo  
Ur-(11)**Associate Members/Membres associés**

Dalphond-Guiral

Martin (*Esquimalt—Juan de Fuca*)

Murphy

Scott (*Fredericton—York—Sunbury*)

Human Resources DevelopmentDéveloppement des ressources humainesMembers/Membres

Ablonczy  
Alcock  
Augustine  
Bevilacqua

Breitkreuz (*Yorkton—Melville*)  
Cauchon  
Cohen  
Crête

Dubé  
Johnston  
Lalonde  
LeBlanc (*Cape Breton Highlands—Canso*  
*Cap-Breton Highlands—Canso*)

McCormick  
Minna  
Scott (*Fredericton—York—Sunbury*)

Breitkreuz (*Yellowhead*)

Chamberlain

Associate Members/Membres associésHuman Rights and the Status  
of Disabled PersonsDroits de la personne et la condition  
des personnes handicapéesMembers/Membres

Bernier (*Mégantic—Compton—Stanstead*)  
Bethel  
Dromiski

Grose  
Hayes  
Maloney

Ménard  
Ramsay  
Reed

Telegdi  
Wood-(11)

Associate Members/Membres associés

Landry

Thompson

IndustryIndustrieMembers/Membres

Berger  
Byden  
Discepola  
Harper (*Simcoe Centre*)

Ianno  
Iftody  
Leroux (*Richmond—Wolfe*)

McClelland (*Edmonton South—West/  
Edmonton Sud—Ouest*)  
Ménard  
Mills (*Broadview—Greenwood*)

Murray  
Rocheleau  
Schmidt  
Valeri  
Zed-(15)

Associate Members/Membres associés

Alcock  
Bellehumeur  
Boudria  
de Savoye

Grose  
Lastewka  
Lebel  
Mitchell

Murphy  
Parrish  
Penson  
Sherpherd

Sheridan  
Stinson  
Telegdi

Justice and Legal AffairsJustice et des questions juridiquesMembers/Membres

Allmand  
Barnes  
Bodnar  
de Savoye  
Forseth

Langlois  
Lee  
MacLellan (*Cape Breton—The Sydneys/  
Cap-Breton—The Sydneys*)

Meredith  
Phinney  
Sheridan  
Thompson

Toraney  
Venne  
Wappel-(15)

Associate Members/Membres associés

Bellehumeur  
Benoit  
Byden

Cohen  
Gagnon (*Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine*)

Hayes  
Ramsay

St-Laurent  
Skoke

National Defence and Veterans AffairsDéfense nationale et des anciens combattantsMembers/Membres

Bertrand  
Frazer  
Hart

Hickey  
Hopkins  
Jacob

Leroux (*Shefford*)  
Mifflin  
Proud

Richardson  
Romkey-(11)

Associate Members/Membres associés

Godin  
Grose

Lavigne (*Beauharnois—Salaberry*)  
Lavigne (*Verdun—Saint-Paul*)

Ménard  
Mills (*Red Deer*)

Ringma

Natural ResourcesRessources naturellesMembers/Membres

Arseneault  
Bélar  
Canuel  
Chatters

Deshaises  
Loney  
Morrison  
Nault

Pomerleau  
Reed  
Rideout  
Serré

Skoke  
Stinson  
Thalheimer-(15)

Associate Members/Membres associés

Duncan

Hill (*Prince George—Peace River*)

Public AccountsComptes publicsMembers/Membres

Béliele  
Catterall  
Crawford

Fillion  
Grose  
Harper (*Simcoe Centre*)

Laurin  
McTeague  
O'Reilly

Peric  
Shepherd  
Williams-(12)

Associate Members/Membres associés

White (*Fraser Valley West/Fraser Valley—Ouest*)

TransportTransportsMembers/Membres

Comuzzi  
Fontana  
Gouk

Guimond  
Hubbard  
Jordan

Keyes  
Lavigne (*Verdun—Saint-Paul*)  
Mercier

Silye  
Terrana-(11)

Associate Members/Membres associés

Benoit  
Breitkreuz (*Yellowhead*)

Duncan  
Grose

Harris

Hoeppner

Pursuant to Standing Order 104(3), your Committee recommends that the list of members and associate members for Standing Joint Committees of this House be as follows:

Conformément au paragraphe 104(3) du Règlement, votre comité recommande que la liste des membres et membres associés aux comités mixtes permanents de la Chambre figurent ci-après:

Library of ParliamentBibliothèque du ParlementMembers/Membres

Debien  
Dromsky

Jennings  
Kraft Sloan

Maloney  
McWhinney

Richardson-(7)

Associate Members/Membres associés

Mayfield

Official LanguagesLangues officiellesMembers/Membres

Allmand  
Bellemare

de Savoye  
McTeague

Ringma  
Ringette-Maltais

Serré-(7)

Associate Members/Membres associés

Silye

Tremblay (*Rimouski—Témiscouata*)

Scrutiny of RegulationsExamen de la réglementation

## Members/Membres

Knutson  
Lebel  
Lee

Leroux (*Richmond—Wolfe*)  
Milliken

Nunziata  
Wappel

White (*North Vancouver*)—(8)

It is further recommended that a message be sent to the Senate to acquaint their Honours of the names of the Members to serve on behalf of this House on the Standing Joint Committees.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 23 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

PETER MILLIKEN

*Chairman.*

Votre comité recommande enfin qu'un message soit transmis au Sénat afin d'informer les honorables sénateurs des noms des députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicule n° 23 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Friday, September 30, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 104, has the honour to present its

### THIRTY-SIXTH REPORT

Your Committee recommends that the following Members be added to the list of Associate Members of Standing Committees:

Aboriginal Affairs and Northern Development

Taylor

Agriculture and Agri-Food

Althouse

Canadian Heritage

de Jong

Citizenship and Immigration

de Jong

Environment and Sustainable Development

Taylor

Finance

Bhaduria

Riis

Fisheries and Oceans

Solomon

Wayne

Foreign Affairs and International Trade

Bhaduria

Blaikie

Le vendredi 30 septembre 1994

Conformément à l'article 104 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

### TRENTE-SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité recommande que les députés suivants fassent partie de la liste des membres associés des Comités permanents:

Affaires autochtones et du développement du Nord canadien

Agriculture et agro-alimentaire

Patrimoine canadien

Citoyenneté et immigration

Environnement et développement durable

Finances

Pêches et océans

Affaires étrangères et commerce international

Robinson

Opérations gouvernementales

Solomon

Health

Santé

McLaughlin

Human Resources Development

Axworthy (*Saskatoon—Clark's Crossing*)

Développement des ressources humaines

Robinson

Human Rights and the Status of Disabled Persons

Droits de la personne et la condition des personnes handicapées

Althouse

Industry

Industrie

Justice and Legal AffairsAxworthy (*Saskatoon—Clark's Crossing*)Justice et des questions juridiques

Bhaduria

National Defence and Veterans Affairs

Blaikie

Robinson

Défense nationale et des anciens combattants

Solomon

Natural ResourcesRessources naturellesPublic Accounts

Bhaduria

Solomon

Comptes publics

Althouse

Transport

Wayne

Transports

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence  
*(Issue No. 23 which includes this Report)* is tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents  
*(fascicule n° 23 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, SEPTEMBER 29, 1994

(40)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:11 o'clock a.m., this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Ted McWhinney, Gurbax Malhi, Peter Milliken and Bernard Patry.

*Acting Members present:* Jim Silye for Diane Ablonczy; Marlene Catterall for Don Boudria; Michel Bellehumeur for Michel Gauthier; and Stephen Harper for Randy White.

*In attendance:* From the Office of the Legislative Counsel Office: Louis-Philippe Côté and Diane McMurray. From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer.

*Witnesses:* From the Office of the Chief Electoral Officer: Jacques Girard, Director, Legal Services; Carol Lesage, Assistant Director, Operations, Electoral Geography.

Pursuant to the Order of Reference from the House of Commons dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the Electoral Boundaries Readjustment System. (*See Minutes of Proceeding and Evidence, Tuesday, June 7 1994, Issue No. 15*)

The Committee resumed consideration of a Draft Bill in accordance with Standing Order 68(5).

The witnesses answered questions.

By unanimous consent, at 12:24 o'clock p.m., the Committee proceeded to sit in camera.

Pursuant to Standing Orders 104 and 114, the Committee proceeded to the consideration of a Draft Report on membership for Standing and Standing Joint Committees.

After debate, it was agreed, —That, the Draft Report be adopted as the Committee's Thirty-Fifth Report to the House.

**ORDERED,** — That, the Chairman be instructed to present the Thirty-Fifth Report to the House.

At 12:26 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Friday, September 30, 1994

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted on Thursday, January 20, 1994, the Thirty-Sixth Report is deemed to have been adopted and the Chair is ordered to present it to the House.

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 29 SEPTEMBRE 1994

(40)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 11, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Gilles Duceppe, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Bernard Patry.

*Membres suppléants présents:* Jim Silye pour Diane Ablonczy; Marlene Catterall pour Don Boudria; Michel Bellehumeur pour Michel Gauthier; Stephen Harper pour Randy White.

*Aussi présents:* Du Bureau des conseillers législatifs: Louis-Philippe Côté et Diane McMurray. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche.

*Témoins:* Du Bureau du Directeur général des élections: Jacques Girard, directeur, Services juridiques; Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

Conformément à l'ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité reprend son étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15*).

Le Comité examine un avant-projet de loi, suivant le paragraphe 68(5) du Règlement.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 24, le Comité déclare le huis clos.

Suivant les articles 104 et 114 du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur la composition des comités permanents et mixtes permanents.

Après débat, il est convenu — Que le projet de rapport soit adopté et devienne le Trente-cinquième rapport à la Chambre.

**IL EST ORDONNÉ** — Que le président présente le Trente-cinquième rapport à la Chambre.

À 12 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le vendredi 30 septembre 1994

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Trente-sixième rapport est adopté d'office et le président est prié de le présenter à la Chambre.

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

[Texte]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, September 29, 1994

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 29 septembre 1994

• 1111

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît.

Le président a reçu des whips de tous les partis les listes des membres des comités pour notre rapport à la Chambre, conformément à l'article 108 du Règlement, je crois. Il s'agit d'un rapport de ce Comité. Les membres du Comité veulent-ils avoir un exemplaire des listes avant que nous adoptions le rapport? Est-ce le voeu des membres du Comité?

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Monsieur le président, voulez-vous me rappeler la procédure? La liste est-elle confidentielle jusqu'à ce qu'elle soit adoptée à la Chambre ou si elle est confidentielle jusqu'à ce qu'elle soit adoptée par le Comité? Je pense que c'est l'adoption du Comité qui la rend publique, n'est-ce pas?

**Le président:** Non. Elle devient publique au moment de son dépôt à la Chambre. On peut vous distribuer des exemplaires et vous pouvez les examiner.

**Mr. Boudria:** However, doesn't that mean that this would in fact have to be adopted in camera like another report of the committee? In other words, we have to be in camera to do this. It becomes public when tabled in the House tomorrow.

**The Chairman:** That was the practice when we did our first report.

**Mr. Boudria:** Am I recalling the procedure appropriately?

**The Chairman:** It's usually done in camera, that's true.

**Mr. Boudria:** Okay. So that means then that for five minutes or so while we do that...

**The Chairman:** Let's do it at the end.

**Mr. Boudria:** Of course, if it's not read...

**The Chairman:** Let's do it at the end. It won't be read. We'll have the copies made in the meantime.

**Mr. Boudria:** If it's not read, then all we have to do is distribute it and adopt it.

**The Chairman:** Okay?

**Mr. Boudria:** Okay.

**The Chairman:** That will proceed while we go on with our other discussion.

**Mr. Boudria:** Mr. Chairman, may I just alert the committee to one further item?

**The Chairman:** Yes, certainly, Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** It is my intention to resign as vice-chair of this committee. I just want to give notice to the committee that I intend to do that as soon as the House adopts the report on the change of membership.

**The Chairman:** Order, please.

The whips of all parties sent your chairman the committees' membership lists in order for us to make our report to the House pursuant to Standing Order 108, I believe. Our Committee has to report to the House on the membership lists, but is it the wish of the members to receive a copy of those lists before we adopt the report?

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Mr. Chairman, could you remind me what the procedure is? Are those lists confidential until approved by the House or until approved by the Committee? I believe they become public once adopted by the Committee, don't they?

**The Chairman:** No. They become public as soon as the report is tabled in the House. We could distribute some copies so that you can examine them.

**Mr. Boudria:** Ne faudrait-il pas, dans ce cas, adopter la liste à huis clos comme nous le faisons pour tout autre rapport du Comité? Autrement dit, ne devrions-nous pas être déjà à huis clos puisque le document ne deviendra public que lorsqu'il aura été déposé demain à la Chambre?

**Le président:** C'est ce que nous avons fait pour le premier rapport.

**Mr. Boudria:** Ai-je raison de croire que c'est ainsi que cela se fait?

**Le président:** Il est vrai que cela se passe généralement à huis clos.

**Mr. Boudria:** Bien. Dans ce cas, nous devrons, pendant cinq minutes...

**Le président:** Attendons à la fin de la séance.

**Mr. Boudria:** Mais si vous n'avez pas à le lire...

**Le président:** Attendons à la fin de la séance; le rapport ne sera pas lu. On fera faire des photocopies entre temps.

**Mr. Boudria:** Mais si vous n'avez pas à lire le rapport, il suffit d'en distribuer des exemplaires et de l'adopter.

**Le président:** Cela vous conviendrait-il?

**Mr. Boudria:** Tout à fait.

**Le président:** Faisons la distribution pendant que nous passons à un autre point.

**Mr. Boudria:** Monsieur le président, puis-je signaler une autre question au Comité?

**Le président:** Certainement, monsieur Boudria.

**Mr. Boudria:** J'ai l'intention de démissionner de mon poste de vice-président du Comité. Je voulais signaler au Comité que j'ai l'intention de le faire officiellement dès que la Chambre aura adopté le rapport sur la nouvelle composition des comités.

[Text]

The reason I'm going to do it at that time is because until then Mrs. Catterall is not a member of this committee, so she can't be named the vice-chair. She's not officially here yet as one of us.

That would be my intention, if there's no disagreement. That would be following the usual procedure when a deputy whip of the government is the vice-chair of the committee. I'll just resign.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** She's the heir presumptive, but not the heir apparent.

**Mr. Boudria:** She's all those things.

Today Mrs. Catterall will be my substitute because I have a selection committee going on right now for a parliamentary delegation.

• 1115

**The Chairman:** Very good. Thank you, Mr. Boudria.

Might I suggest we take up where we left off on Tuesday. There is the letter from the Chief Electoral Officer that deals with the changes he had been working on concerning the Electoral Boundaries Readjustment Act.

I think we completed items 1 to 7 on pages 2 and 3, but we still have to deal with items 1 to 11 on pages 1 and 2. Let's start now with that part of the letter that deals with the consolidated version that has been prepared because there are two issues there that may require direction from us.

Look at item number 1 in the consolidated version: "where a second set of hearings would be required, a 30 day period for preparation of representations has been added". Is there a problem with that addition? Okay.

Look at the second one: "references to the Director General of Surveys and Mapping of the formerly named Department of Energy Mines and Resources have been changed to the Surveyor General for Canada". Apparently this is the person who has been doing the work in any event. I don't believe there is any longer a director general of surveys and mapping. That's my information. Is there any objection to the change?

"The role of the Chief Electoral Officer has been clarified to include the fixing of salaries and expenses of the commission staff". However, that does not include the commissioners themselves. That's fixed by the Governor in Council when the appointment is made. Apparently Treasury Board has generally dealt with this issue. We're proposing a change to the Chief Electoral Officer.

When the Chief Electoral Officer came to me about this, I was quite anxious for our bill to be acceptable to the government. I wanted to know whether we would have run into opposition from Treasury Board and it would urge the government to make changes in this bill after it came from the committee.

There is a statement in there that discussions with the Treasury Board were initiated to consider the change to see if there is, in fact, an objection. I understand the Chief Electoral Officer follows Treasury Board guidelines in fixing these things in any event.

[Translation]

Si j'en reporte l'annonce officielle, c'est parce que Mme Catterall ne peut me remplacer à la vice-présidence avant de devenir officiellement membre de notre Comité.

Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, c'est ce que je ferai. En démissionnant, je suis la coutume voulant que le whip adjoint du gouvernement soit aussi vice-président de ce Comité-ci.

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Sans être l'héritière manifeste, elle semble être l'héritière présomptive.

**M. Boudria:** Elle est tout cela à la fois.

Mme Catterall me remplacera aujourd'hui, car je dois me rendre à un comité de sélection qui siège en ce moment en vue de choisir une délégation parlementaire.

**Le président:** Très bien. Merci, monsieur Boudria.

Pourrions-nous reprendre là où nous en étions mardi et nous reporter à la lettre du Directeur général des élections qui traite des modifications à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Nous avions terminé les rubriques 1 à 7 des pages 2 et 3, mais il nous faut revenir aux modifications 1 à 11 des première et deuxième pages de la lettre. Commençons par les modifications avec références à la version consolidée, puisque le comité devra peut-être se prononcer sur deux questions.

Commençons par le point numéro 1: «lorsqu'un deuxième tour de séances publiques est requis, une période de 30 jours pour la préparation des observations a été ajoutée». Cela vous convient-il? Bien.

Passons au deuxième point: «toutes références au Directeur général des levés et de la cartographie du ministère anciennement nommé Énergie, Mines et Ressources ont été remplacées par l'Arpenteur général du Canada». Il semble que ce soit cette personne qui ait toujours fait le travail. Si je comprends bien, le poste de Directeur général des levés et de la cartographie n'existe plus. Est-on d'accord avec le changement?

«Le rôle du Directeur général des élections a été clarifié afin d'inclure celui de fixer les traitements et indemnités du personnel des commissions». Cela n'inclut pas le salaire des commissaires qui est fixé actuellement par le gouverneur en conseil, au moment de la nomination. Il semble que ce rôle ait jusqu'à maintenant été dévolu au Conseil du Trésor, et nous proposons donc cette modification dans le cas du Directeur général des élections.

Lorsque le directeur général des élections m'en a parlé la première fois, je voulais que notre projet de loi soit acceptable au gouvernement. Je tenais également à savoir si nous nous heurterions à quelque opposition de la part du Conseil du Trésor et si ce dernier demanderait au gouvernement de modifier le projet de loi, après son étude en comité.

Or, le Directeur général des élections nous explique dans sa lettre qu'il a entrepris des discussions avec le Conseil du Trésor pour voir si ce dernier s'y opposerait. Que je sache, le Directeur général des élections suit de toute façon les lignes directrices du Conseil du Trésor.

## [Texte]

There shouldn't be an objection. He does it for other staff in the electoral process.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Is there any legislation stipulating that the Chief Electoral Officer would be bound by the guidelines of the Treasury Board, or does that need to be included somewhere so there is an accountability?

**Mr. Jacques Girard (Director, Legal Services, Office of the Chief Electoral Officer):** We are in the process of consulting with Treasury Board and the PCO about having such a clause.

**The Chairman:** Item 4 says: "the commissions would be constituted by the Speaker of the House of Commons rather than by the Governor-in-Council". That's been abandoned.

**Mr. Girard:** We're still consulting with the Speaker's office. I'm sure it's going to make its way through, but we'll come back to you on this issue.

**The Chairman:** That one's on hold.

Item 5 says: "the Chief Electoral Officer has been given discretion to publish any public notice in the manner that he deems most effective and cost efficient". This is rather than requiring publication in newspapers having a circulation in a certain area, which is currently the practice. I think that change was made in the Elections Act, if I'm not mistaken, in respect of various publications the Chief Electoral Officer has to...

**Mr. Girard:** Yes, the discretion is now broader than it was before in the Elections Act.

**The Chairman:** Item 6 says: "the definition of 'community of interest' has been more broadly described as requested by the Committee". I think members may have looked at that the other day when we were discussing possible changes in section 15.

**M. Langlois (Bellechasse):** Monsieur le président, je comprends la nouvelle définition plus spécifique de «communauté d'intérêts». La question est le septième critère: les commissions devront considérer la viabilité des limites existantes avant de proposer des changements. Qu'est-ce qui arrivera dans les cas où la commission considérera que, dans les limites existantes, il y a une communauté d'intérêts spécifique, mais qu'on est au-delà du critère de déviation de 25 p. 100? Est-ce qu'on doit mettre cela à l'annexe, selon la proposition que vous avez faite?

**Mr. Carol Lesage (directeur adjoint, Opérations, Géographie électorale, Bureau du directeur général des élections):** Non, je pense qu'on avait compris que les circonscriptions à être mises à l'annexe y seraient déjà avant la prochaine révision des limites.

• 1120

Maintenant, si une commission voit qu'avec les limites actuelles on est au-delà du quotient, au-delà de l'écart permis, la commission devra changer et ajuster les limites en conséquence.

**M. Langlois:** Donc, même en allant chercher des communautés qui ne font pas partie de la communauté d'intérêts spécifique, on va continuer avec la même procédure qu'avant, où la Beauce se retrouve dans Frontenac, dans Mégantic juste pour remplir les chiffres?

## [Traduction]

Il ne devrait pas y avoir d'objection, car le Directeur général des élections fixe déjà les traitements du personnel lors des élections.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** La loi prévoit-elle que le Directeur général des élections est lié par les lignes directrices du Conseil du Trésor ou faudrait-il le préciser pour assurer une certaine imputabilité?

**Mr. Jacques Girard (directeur, Services juridiques, Bureau du Directeur général des élections):** Nous discutons actuellement avec le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé de l'opportunité d'inclure une disposition en ce sens.

**Le président:** Au point numéro 4, on dit que «les commissions seraient constituées par le président de la Chambre des communes plutôt que par le gouverneur en conseil». On a laissé tomber cela.

**Mr. Girard:** Mais nous sommes toujours en consultation avec le bureau du Président de la Chambre. Je suis sûr que tout se passera bien, mais nous vous en reparlerons.

**Le président:** C'est donc en suspens.

Au point numéro 5, on dit: «on a donné au Directeur général des élections la discréption de publier tout avis public selon la façon qu'il juge la plus efficace et la plus économique». Cela se fera ainsi plutôt que d'exiger qu'il y ait publication de l'avis dans les journaux qui circulent dans une certaine région, comme cela se fait actuellement. C'est d'ailleurs ce qui se fait actuellement pour la Loi électorale, sauf erreur, dans le cas des diverses publications que le Directeur général des élections doit...

**Mr. Girard:** En effet, nous avons élargi le pouvoir discrétionnaire que la loi conférait.

**Le président:** Au point numéro 6, il est dit: «la définition de «communauté d'intérêts» a été définie de façon plus large selon les instructions du comité». Je pense que nous nous étions penchés là-dessus l'autre jour au moment où nous discutions des modifications éventuelles à l'article 15.

**Mr. Langlois (Bellechasse):** Mr. Chairman, I understand the more specific definition that is given of community of interest'. However, consider item 7: commissions are to consider the viability of keeping existing boundaries before proposing any changes. What will happen if the commission considers that, within existing boundaries, there is a specific community of interest but that we're already over the 25% deviation criterion? According to your proposal, should that riding not be included in the appendix?

**Mr. Carol Lesage (Assistant Director, Operations, Electoral Geography, Office of the Chief Electoral Officer):** No. I believe it was understood that the ridings that would be listed in the appendix would already appear there before the next readjustment of electoral boundaries.

Now, if a commission realizes that, with the present boundaries, a riding has a population that is above quotient and above the allowed deviation, the commission will have to readjust the riding's boundaries accordingly.

**Mr. Langlois:** But even if we could reach out for communities that are not part of a given community of interest, we would still be back to square one and have areas like the Beauce region split up between Frontenac and Mégantic in order to have the right figures, would we not?

## [Text]

**M. Lesage:** Tant qu'on aura un quotient avec un écart, oui.

**Mr. Harper (Calgary West):** I think we would have some concerns with this particular section. If you're going to define community of interest more specifically, then I think you should do that.

The subsection that is drafted here actually gives it just about any conceivable definition. I don't think that's particularly helpful, and I know that we would have some misgivings about some of these criteria, particularly reference to ethnic or racial considerations.

I would suggest that we should either come up with a very narrowly defined view of community of interest or just leave it as is, recognizing that when you have factors such as a reduced deviation from the quotient, those are going to be fairly decisive in any case.

**The Chairman:** The wording of this has been bandied around, and I'm sure it will be bandied around for a while. I suggest that you confer perhaps with counsel over the next day or two. See if you can get your ideas translated into language that we can put in the section.

I don't think anybody's hung up on the way we define community of interest. Honestly, I don't know how a commission interprets this anyway. I find it extremely difficult, but that's obviously up to the commissions to do.

I think we've deliberately left it quite broad. If we're going to tighten it and narrow the focus, that's fine. We are narrowing it somewhat by saying that they don't change boundaries unless there's some reason to do so. That will help, but that means the community of interest is the existing constituency, and I don't think we're intending to say that, either. It's intended to be more than that.

I think if you speak with counsel and have a chat with it, you might come up with other wording that's mutually agreeable and that you might find is acceptable to everybody.

**Mr. Hermanson:** It's critical for us to decide on the deviation in the quotient. If that is as narrow as 15%, then of course you cannot have drastic boundary changes based on some of these concerns we might have. If we're looking at 25%, then that changes the situation considerably. So sometime we're going to have to deal with—

**The Chairman:** We'll be coming to that later, I hope.

**Mr. Hermanson:** —the deviation in the quotient, and the outcome of that will determine how much concern we have over this clause.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. McWhinney:** It's a sort of cornucopia approach. Everything's in, but with no emphasis at all. This might be deliberate, but I thought that in our debate there was some feeling of emphasis. For example, continuity was rather important, that you shouldn't upset things unless there is some real reason for doing so.

I also thought some of us mentioned the idea of linking up municipal boundaries with provincial boundaries. There is a certain concept of progression in political life. When you get into this issue, drafting—you know this very well, Mr.

## [Translation]

**Mr. Lesage:** Yes, as long as we have a quotient and a deviation.

**Mr. Harper (Calgary-Ouest):** Cet article-là nous pose un problème. S'il faut définir de façon plus précise la communauté d'intérêts, alors, faisons-le.

La définition de la communauté d'intérêts qui est donnée à ce paragraphe peut s'appliquer à peu près à n'importe quoi. Une définition aussi large n'est pas particulièrement utile, et nous hésitons devant certains des critères mentionnés, particulièrement ceux qui renvoient à des considérations d'ordre ethnique ou racial.

Je proposerais que l'on définisse de façon très étroite ce que l'on entend par communauté d'intérêts ou que l'on ne touche pas à la définition, puisque des facteurs tels que la réduction de l'écart par rapport au quotient seront de toute façon décisifs.

**Le président:** On a fait beaucoup de bruit autour de ce libellé et je suis sûr que cela n'est pas fini. Je suggère que vous communiquiez avec le conseiller juridique au cours des prochains jours pour voir s'il est possible de traduire vos idées dans un texte qui pourrait être inscrit à cet article.

Personne n'a vraiment d'idées arrêtées, je crois, sur la façon de définir la communauté d'intérêts. À vrai dire, j'ignore l'interprétation qu'en donnent les commissions. C'est une notion extrêmement difficile pour moi, mais c'est aux commissions de l'interpréter.

Cette notion a été laissée vague à dessein. Mais je ne vois aucun inconvenient à la préciser et à en réduire la portée. Nous la resserrons déjà en précisant que les commissions ne devraient pas modifier les limites à moins d'avoir une bonne raison de le faire. C'est une restriction plutôt utile, mais qui signifie que la communauté d'intérêts est représentée par la circonscription existante, et ce n'est pas nécessairement ce que nous voulions dire non plus. Cette notion est censée englober beaucoup plus.

En discutant avec le conseiller juridique, vous pourrez peut-être trouver un libellé qui convienne à tous.

**M. Hermanson:** La question de l'écart du quotient est critique pour nous. Si l'écart est d'à peine 15 p. 100, il est évident que l'on ne pourra modifier du tout au tout les limites de la circonscription en tenant compte de certaines de nos préoccupations, alors que si on le fixe à 25 p. 100, c'est une tout autre paire de manches. Il faudra bien un jour se décider... .

**Le président:** Nous y viendrons plus tard, je l'espère.

**M. Hermanson:** Et fixer l'écart, ce qui nous aidera à prendre une décision au sujet de cet article.

**Le président:** Bien.

**Mr. McWhinney:** C'est l'auberge espagnole: on y trouve de tout, et tout est sur un pied d'égalité. On a peut-être choisi de le faire à dessein, mais j'avais l'impression que nous avions choisi en comité de mettre l'accent sur la continuité, par exemple, pour qu'on ne décide pas de changer les limites à moins d'avoir une bonne raison de le faire.

J'avais cru entendre certains d'entre nous proposer que les circonscriptions municipales correspondent aux circonscriptions provinciales. En politique, on espère toujours progresser. Vous savez très bien, monsieur le président, pour avoir étudié

[Texte]

Chairman, from your studies in legal interpretation—it is probably the most open-ended definition possible. But I assume that was done to enable later amending stages and the House people to lop things off, wasn't it?

[Traduction]

l'interprétation juridique, qu'il s'agit là d'une définition aussi large que possible. Mais je suppose que cette disposition a été rédigée ainsi délibérément afin de permettre que le projet de loi soit modifié aux prochaines étapes et que les députés puissent en retrancher des éléments, n'est-ce pas?

• 1125

**The Chairman:** I suppose. I don't know that it was intended, but maybe there was an expectation to lop things off.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** Mr. Chair, I am coming into the middle of the movie, but do the factors listed here generally reflect the kinds of issues raised with the commissions as they did hold their hearings?

**The Chairman:** Over an extended period of years I would think they were factors that would be raised.

**Mr. Lesage:** Yes.

**Mr. McWhinney:** Reportedly, there was a certain historical continuity in a certain respect. But we can also respect the congruence of the three levels of government wherever possible—

**Mrs. Catterall:** Yes.

**Mr. McWhinney:** —because there is a great deal of progression in the provincial, municipal—

**Mrs. Catterall:** I find it exceedingly helpful in my own riding, because it almost exactly accords with the provincial riding and with several municipal wards. It makes it very easy for elected people to work together. Certainly people want to.

**The Chairman:** This clause will get revisited and we will note that once we have made a subsequent decision.

Item 7 we have already covered and discussed. It is being moved into draft section 15. We will see a draft of that soon.

Item 8: Are people happy with the contents of that notice? Okay?

Item 9: We had directed that, I think, as part of our work.

Item 10: What does section 17 of the current act provide for?

**Mr. Lesage:** Section 17 ensures that Statistics Canada and Energy, Mines and Resources make their services available to the commissions. But in fact all these services have been coordinated through the Office of the Chief Electoral Officer. Those two departments have never dealt directly with the commissions.

The draft section 13 has the same intent, only rendering the services to the Chief Electoral Officer. Since in fact Statistics Canada and EMR never deal directly with the commissions, we felt there was no necessity to keep section 17.

**The Chairman:** Agreed? Problem there? Then item 11, on draft sections 21, 22, and 23. Those are the draft sections that dealt with the right of a committee of the House to hear complaints and then send further recommendations to the commissions. That has been deleted, as per our discussions in July. MPs will not get a special kick at the can any more.

**Le président:** Je le suppose. Je ne sais pas si c'était là l'intention, mais on prévoyait peut-être retrancher certaines choses.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, j'ai l'impression d'entrer dans un cinéma en plein milieu de la présentation d'un film, et j'aimerais savoir si les facteurs énumérés dans cette disposition reflètent en général les questions soulevées par les témoins qui ont comparu devant les commissions lorsque celles-ci ont tenu leurs audiences?

**Le président:** Je pense que ce sont des facteurs qui ont pu être soulevés au fil de nombreuses années.

**M. Lesage:** En effet.

**Mr. McWhinney:** D'après ce que l'on rapporte, il y a une certaine continuité historique. Mais nous devrions également essayer de faire en sorte qu'il y ait harmonie entre les trois niveaux de gouvernement lorsque c'est possible...

**Mme Catterall:** Oui.

**Mr. McWhinney:** ... car il y a énormément de progression au niveaux provincial, municipal...

**Mme Catterall:** Je trouve que c'est extrêmement utile dans ma propre circonscription, car elle correspond presque exactement à la circonscription provinciale et à plusieurs quartiers municipaux. Cela permet aux représentants élus de travailler ensemble plus facilement. C'est certainement ce qu'ils souhaitent.

**Le président:** Nous réexaminerons cette disposition lorsque nous aurons pris une décision.

Nous avons déjà discuté du point 7. Cette modification deviendra l'article 15 de l'ébauche que nous verrons bientôt.

Point 8. Êtes-vous satisfait du contenu de l'avis? D'accord?

Point 9. Ceci reflète, je pense, les recommandations que nous avions faites dans le cadre de nos travaux.

Point 10. Que prévoit l'article 17 de la loi actuelle?

**M. Lesage:** L'article 17 prévoit que Statistique Canada et Énergie, Mines et Ressources offriront leurs services aux commissions. Mais en fait, tous ces services sont coordonnés par le Bureau du Directeur général des élections. Ces deux ministères n'ont jamais traité directement avec les commissions.

L'objet de l'article 13 proposé est le même, sauf qu'il traite des services fournis au Directeur général des élections. Comme Statistique Canada et EMR n'ont en fait jamais traité directement avec les commissions, nous avons estimé qu'il n'était pas nécessaire de conserver l'article 17.

**Le président:** D'accord? Y a-t-il des dissensions? Alors, nous passons au point 11 qui traite des articles 21, 22 et 23 de l'ébauche. Il s'agit des articles qui prévoient qu'un comité de la Chambre des communes aurait le droit d'entendre des plaintes et de faire de nouvelles recommandations aux commissions. Ces dispositions ont été supprimées conformément à nos discussions du mois de juillet. Les députés n'auront plus leur mot à dire.

## [Text]

That completes that list. That leaves us, unless other members have other problems to raise, and there may be some when we get a subsequent draft, with two issues. One is the size of the House of Commons. The second is the level of variation. It is currently 25% from the provincial quotient, as a maximum.

We may also wish to decide in this committee to include some ridings in the schedule, but I suggest we leave that until we have decided on the other matters, because we have provided for a schedule in the act now. Ridings can be added to that if we wish. Deciding which ones go there will be slightly more tricky. I suggest we leave that one until we have decided these other two.

I don't particularly care which order we tackle them in. They are both difficult issues and I suspect there will be a difference of view on both. Perhaps we could start with the question of a variation, since that might be slightly easier, and then we can discuss the other one.

• 1130

Does anyone want to suggest that the variation be changed from the current level of plus or minus 25% to some lesser figure?

**Mr. Langlois.**

**M. Langlois:** Monsieur le président, je pense que depuis 1964, depuis 30 ans que la loi existe, la variation de 25 p. 100 existe et qu'elle a subi le test judiciaire quant à sa validité. Sur la cause de la Saskatchewan, la Cour suprême du Canada a reconnu que la variation ou la déviation pouvait être de 25 p. 100. Quant à moi, j'irais au-delà du 25 p. 100 mais pour avoir le consensus des collègues, je m'en tiendrais aux dispositions actuelles qui ont, dans une certaine limite, fait leurs preuves.

**Mr. Hermanson:** I would speak in favour of a 15% deviation. I think a 25% deviation is indicative of another time in our history, given the fact that we're looking at a quinquennial census as well as a decennial census, given the changes in the legislation that would not require adjustments to be made if there was... We don't have to follow this process if there's no need for it.

I think it's only logical that we try to keep the voting franchise of residents of a province as equal as possible. I don't think it's out of line to present that at 15% in light of the procedure we're looking at. I think Canadians would see that as being much fairer. I think that given the technology today, there's not the requirement in rural areas for smaller constituencies as there was in the past. I think that can be countered.

If there is a need for additional resources, that should be done in a financial way through rules that govern, say, members' operating budgets and that sort of thing rather than through variance in the quotient for electoral ridings.

**The Chairman:** Are there any other viewpoints?

**M. Langlois:** Seulement pour compléter monsieur le président, je voudrais ajouter que nous avons eu l'avantage d'entendre en juillet le témoignage de deux de nos collègues, M. Pickard (Essex—Kent) et M. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-

## [Translation]

Nous avons terminé avec cette liste. Il nous reste donc deux questions, à moins que les membres du Comité aient d'autres problèmes à soulever, et il y en aura peut-être lorsque nous examinerons la prochaine ébauche. La première question est celle du nombre de sièges à la Chambre des communes. La deuxième concerne l'écart. À l'heure actuelle, cet écart ne doit pas dépasser de plus de 25 p. 100 le quotient provincial.

Nous voudrons peut-être également inclure certaines circonscriptions à l'annexe, mais je propose que nous attendions d'avoir pris des décisions sur d'autres points, car nous avons déjà prévu qu'il y aura une annexe à la loi. Si nous le souhaitons, nous pourrons y ajouter des circonscriptions. Il sera un peu plus délicat de décider quelles circonscriptions y figureront. Je propose que nous laissions de côté cette question tant que nous n'aurons pas tranché les deux autres.

Peu m'importe dans quel ordre nous en discutons. Il s'agit de deux questions difficiles et je soupçonne qu'il y aura des divergences d'opinions sur les deux. Nous pourrions peut-être commencer par la question de l'écart, qui sera peut-être légèrement plus facile à traiter, puis nous discuterons de l'autre.

• 1130

Est-ce que quelqu'un propose que l'écart qui est actuellement de plus ou moins 25 p. 100 soit réduit?

**Monsieur Langlois.**

**M. Langlois:** Mr. Chairman, I think that the 25% variation has existed since 1964, for the 30 years that the act has been in force, and that its validity has been tested before the courts. In the Saskatchewan case, the Supreme Court of Canada recognized that there could be a 25% variation. For my part, I would go beyond 25% but in order to get my colleagues' consensus, I will be satisfied with the current provisions which, in a certain measure, have proven their value.

**M. Hermanson:** Je proposerais un écart de 15 p. 100. Je pense que l'écart de 25 p. 100 reflète une réalité passée, puisque nous envisageons maintenant un recensement quinquennal en plus d'un recensement décennal et que les modifications à la loi n'entraîneraient pas nécessairement des rajustements s'il y avait... Ce processus ne s'appliquera qu'au besoin.

Je pense qu'il tombe sous le sens d'essayer de faire en sorte que le droit de vote des habitants d'une province ait la même valeur pour tous. Étant donné la procédure que nous envisageons, je pense que 15 p. 100 ne serait pas déraisonnable. Je crois que les Canadiens trouveraient cela beaucoup plus juste. Je pense qu'étant donné la technologie moderne, il n'est désormais plus nécessaire que les circonscriptions rurales soient plus petites. Je pense que nous pouvons atténuer les inconvénients que cela créerait.

S'il faut des ressources supplémentaires, elles pourraient être affectées par le biais du budget de fonctionnement des députés et par d'autres mécanismes semblables plutôt qu'en appliquant la règle de l'écart dans le quotient des circonscriptions électorales.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres opinions?

**M. Langlois:** Just to finish off, Mr. Chairman, I would like to add that in July we had the advantage of hearing the testimony of two of our colleagues, Mr. Pickard (Essex—Kent) and Mr. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis), and we have

## [Texte]

Louis), et nous avons posé la question à un député d'une région urbaine qui nous a dit, en ce qui concerne la variation au facteur, qu'il n'enviait pas du tout les députés des régions rurales qui doivent se déplacer, donc faire beaucoup de kilomètres pour renconter plusieurs communautés différentes et qu'il préférait avoir plus d'électeurs chez lui.

M. Pickard qui vit dans une communauté rurale, mentionnait la même chose. C'est pour cela que je vous mentionnais tout à l'heure que, pour ma part, je serais prêt à aller au-delà du critère de 25 p. 100. Étant donné que le test judiciaire a été fait et que nous avons une sécurité juridique sur le 25 p. 100, j'accepterai donc d'en rester au 25 p. 100. Maintenant, si on veut ramener cela à 15 p. 100, je pourrais très bien proposer 35. Il faut se limiter à un moment donné. Je pense que dans la plupart des provinces, le test judiciaire a été effectué et une loi provinciale a permis ces variations qui reflétaient la diversité des régions, des provinces ou du pays. Merci.

**The Chairman:** I think it's worth bearing in mind that—and our researcher pointed this out—we can use different figures for different purposes. We could allow a variation of 25% to commissions when they draw the boundaries. As you know, you don't appoint a commission in a province where the variation over 25% is not exceeded in at least 25% of the ridings. But we could change the figure there to 15% so that there was a redistribution in provinces where the variation exceeded 15% of the ridings, which presumably would get you narrower over a period of time. It's a possibility as another approach to this. Alternatively, we could look at another figure, either 15%, 25% or 20%. There's no question that if the variation is lowered, it will increase the size of rural ridings generally in most areas of the country. That won't be true in all.

**Mr. Hermanson:** I'm reticent to speak continually, but I do live in a rural riding and represent a rural riding in a province where my colleague from the Bloc mentioned a ruling. Federally there has been very little deviation. We are talking about a schedule. Perhaps that huge northern riding in Saskatchewan would fall under the schedule. We have to talk about that sort of thing.

In effect, in Saskatchewan the deviation has been very low. Every time the redistribution has been done, the population has been very equal. The ridings are much larger than rural ridings in Quebec and Ontario for the most part, except for the sprawling northern ridings. Members have been able to represent their constituents adequately, if they have the will to do so, with the tools that are available through their member's operating budget, through the communication tools that we have today. It's a matter of being objective rather than looking backwards, and recognizing the importance of an equal voice in parliament for every Canadian as much as is practically possible.

## [Traduction]

asked the question to a member from an urban area who told us, about the variation factor, that he did not at all envy the rural members who have to travel over much greater distances to meet with several different communities and that he preferred to have more constituents in his riding.

Mr. Pickard who lives in a rural community said the same thing. That is why I mentioned earlier that, from my part, I would be willing to go beyond the 25% criteria. Given that this rule has been tried before the courts and was proven valid, I would be satisfied if we kept the 25%. However, if you want to bring that down to 15%, I could counter by proposing 35%. We have to draw the line somewhere. I think that in most provinces, this has been tested before the courts and a provincial act has allowed for variations reflecting the diversity between regions, between provinces or within the country. Thank you.

**Le président:** Je pense qu'il ne faut pas oublier—and c'est notre attaché de recherche qui me l'a signalé—that nous pouvons utiliser des chiffres différents pour différentes fins. Nous pouvons permettre aux commissions un écart de 25 p. 100 lorsqu'elles tracent les limites des circonscriptions. Comme vous le savez, nous ne nommerons pas de commission dans une province où l'écart de 25 p. 100 n'est pas dépassé dans au moins 25 p. 100 des circonscriptions. Mais nous pourrions ramener cet écart à 15 p. 100 pour qu'il y ait une redistribution à l'intérieur des provinces où l'écart est dépassé dans 15 p. 100 des circonscriptions, ce qui, je suppose, permettrait de le réduire au fil du temps. C'est une autre approche possible. Ou alors, nous pourrions choisir un autre chiffre, soit 15 p. 100, 25 p. 100 ou 20 p. 100. Il est évident que si nous réduisons l'écart, la superficie des circonscriptions rurales augmentera dans la plupart des régions du pays. Mais ce ne sera pas nécessairement vrai partout.

• 1135

**M. Hermanson:** Je n'aime pas intervenir tout le temps, mais j'habite une circonscription rurale dans la province où un tribunal a rendu une décision à laquelle mon collègue du Bloc a fait allusion. Il y a très peu d'écart entre les circonscriptions fédérales. Nous parlons d'une annexe. Peut-être que cette immense circonscription du Nord de la Saskatchewan serait mentionnée dans cette annexe. Il faudrait discuter de ce genre de choses.

En fait, l'écart a été très faible en Saskatchewan. Chaque fois qu'on a modifié les limites des circonscriptions, on a préservé l'égalité entre le nombre des électeurs de chacune d'entre elles. La plupart des circonscriptions sont beaucoup plus vastes que les circonscriptions rurales du Québec et de l'Ontario, exception faite de celles du Nord de la province qui sont très étendues. Les députés qui avaient la volonté de le faire ont su bien représenter leurs électeurs, avec les ressources que leur donne leur budget de fonctionnement et à l'aide des moyens de communication modernes. Plutôt que de s'attarder sur le passé, il s'agit d'être objectifs et de reconnaître qu'il est important de donner à tous les Canadiens une voix égale au Parlement, dans toute la mesure du possible.

**[Text]**

Rather than try to attempt to broaden the variation, where you can promote bad will between urban and rural ridings because of the variance in representation, I think Saskatchewan proved that you can have good representation, you can have harmony with a very low deviation quotient.

Given the fact that we're looking at a schedule, I think I'll be fairly hardline as far as the schedule is concerned too. I don't think we should get carried away by the schedule. As we enter the 21st century I see no reason why we can't go with a 15% variable quotient.

**The Chairman:** Mr. Lee.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** One perspective that I would like to include in the discussion here is that underlying all of this is a law, a constitution, which would generally have Canadians represented on an equitable basis—representation by population ideally. Ideally, I suppose, every MP would have an identical number of electors. We know that's impossible. Over time, our predecessors have accepted the 25% plus or minus rule. In addition to that, the courts, I gather, in interpreting what the basic rules in our democracy are, have accepted a 25% plus or minus. There has been some commentary on it and no suggestion, at least on the judicial side of the three main parts of our government, that it should be narrowed. If we were to alter it from 25% to a smaller number, we would then commence a process of ratcheting down the permitted variance. It ratchets only one way. It's never going to go up again.

It's my view that the 25% plus or minus has worked reasonably well in the sense that the commissions have tried to make ridings in the same area, the same region, equitably represented, and they varied for compelling reasons where you have rural ridings and the urban-rural dichotomy that Mr. Hermanson has mentioned. They have used up the 25% variance only where they felt compelled to do so. I tend to think that it works reasonably well. I tend not to want to move away from the 25% variance without there being a compelling case made that the variance between urban and rural ridings is so great, using that rule, that it's "constitutionally unfair".

**The Chairman:** There's some pretty good evidence on that point because I think the 25% either way means a variation at the maximum of about 40% and there are ridings that are very close to that, if not over it. At the moment they're over it, and presumably in the redistribution once it's accomplished that will be minimized. But it is a fair spread and it can exist right from the day the commission completes its report, and presumably it will continue to grow, because the factors that made the difference start are often still at work, either a declining population in one area or a growing population in another.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, I would agree that the evidence seems to be that 25% is legally acceptable. I share Mr. Hermanson's view that it's probably too large in practice. It was pointed out to us during testimony that with a 25% variance

**[Translation]**

Au lieu d'essayer d'élargir l'écart, ce qui ne peut que susciter des ressentiments entre les circonscriptions urbaines et rurales à cause de l'inégalité dans la représentation, je pense que la Saskatchewan a prouvé que les électeurs peuvent être bien représentés et qu'on peut vivre dans l'harmonie avec un quotient d'écart très faible.

Puisque nous envisageons une annexe, je vais adopter une position assez ferme à cet égard également. Je pense qu'il ne faut pas exagérer avec cette annexe. Au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas avoir un écart de 15 p. 100.

**Le président:** Monsieur Lee.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Aux fins de cette discussion, j'aimerais vous rappeler qu'il y a une loi, une Constitution, qui sous-tendent tout ceci et qui prévoient que de façon générale, les Canadiens seront représentés de façon équitable—idéalement, une représentation selon la population. Dans un monde idéal, je suppose que chaque député représenterait un nombre identique d'électeurs. Nous savons que c'est impossible. Au fil des années, nos prédecesseurs ont accepté un écart de plus ou moins 25 p. 100. En outre, il semble que les tribunaux ont accepté cet écart lorsqu'ils ont eu à interpréter les règles fondamentales de notre démocratie. Il y a eu des commentaires à ce sujet et personne, du moins du côté du pouvoir judiciaire, l'un des trois principaux éléments de notre gouvernement, n'a dit qu'il fallait rétrécir cet écart. Si nous décidions de passer de 25 p. 100 à un chiffre inférieur, nous enclencherions un processus de réduction de l'écart permis. Ce processus serait à sens unique, il ne serait jamais plus possible d'augmenter l'écart.

À mon avis, l'écart de plus ou moins 25 p. 100 a fonctionné raisonnablement bien, en ce sens que les commissions ont essayé de faire en sorte que les circonscriptions faisant partie d'une même région soient équitablement représentées et les écarts n'ont été permis que pour des raisons incontournables, là où il y avait la dichotomie rurale-urbaine que M. Hermanson a mentionnée. Elles ont accepté l'écart de 25 p. 100 uniquement lorsqu'elles se sont senties obligées de le faire. Je pense que ça marche raisonnablement bien. J'ai tendance à ne pas vouloir m'éloigner de l'écart de 25 p. 100, à moins que l'écart entre les circonscriptions urbaines et rurales soit si grand que l'application de cette règle ne soit injuste au sens de la Constitution.

• 1140

**Le président:** À ce propos, il y a des éléments assez probants car, avec un écart de 25 p. 100 de plus ou de moins, on arrive à un écart maximal d'environ 40 p. 100. Or, il y a des circonscriptions qui s'en rapprochent presque et certaines même doivent le dépasser. Il se pourrait qu'une fois le redécoupage de la carte électorale terminé, l'écart soit réduit au minimum. Mais cela demeure un écart acceptable qui pourra exister dès le rapport de la commission terminé et qui continuera sans doute de s'élargir, parce que les facteurs qui l'ont créé continuent d'agir; c'est-à-dire que la population continue de décroître dans un endroit et de croître dans un autre.

**Mr. Harper:** Monsieur le président, j'avoue que, d'après les faits, il semble qu'un écart de 25 p. 100 soit légalement acceptable. Toutefois, je partage le point de vue de M. Hermanson; en pratique, c'est un écart trop important. Des

## [Texte]

either way you are dealing with ridings that are at 75% of the quotient versus 125% of the quotient. You're dealing initially with what is actually an extremely large variance between the largest and smallest ridings. You know, we have periods of rapid growth that can affect ridings quite dramatically, so I would sense, given the kind of demographic changes we've seen, that's too large a deviation to start with, and I think 15% would be more appropriate.

## [Traduction]

témoins nous ont fait remarquer qu'avec un écart de 25 p. 100 de plus ou de moins, on se retrouve avec des circonscriptions à 75 p. 100 du quotient et d'autres, à 125 p. 100. Nous avons donc au départ un écart vraiment considérable entre les circonscriptions les moins peuplées et les circonscriptions les plus peuplées. Vous savez qu'à certaines périodes, des circonscriptions peuvent connaître un fort taux de croissance qui transforme leur démographie. Par conséquent, étant donné les changements démographiques dont nous avons pu être témoins, je trouve que 25 p. 100, c'est un écart trop grand au départ. Il vaudrait mieux un écart de 15 p. 100.

**The Chairman:** Mr. Lesage, can you tell us, based on the initial reports of the commissions that were prepared, what was the variation in those? Were there many ridings over 15% in the proposals put forward by the commissions?

**Mr. Lesage:** Other than the usual ridings, such as Labrador, there weren't any that were, to my recollection. I'd have to confirm that and check, but I don't think there were any above the 15%. I'd want to confirm that.

**Mr. McWhinney:** [Technical Difficulty—Editor] . . . is very flimsy and therefore not really a barrier. The cognate material thus insists the principle of equality before the law connote mathematical equality variations as long as they're rational, so I think it's open to us to make a rational choice.

I am impressed by Mr. Hermanson's argument, because I can drive from north to south in my constituency, from one boundary to another in 15 minutes, and from east to west in 15 minutes. When somebody like you who spends a few hours, as I think you told me, driving from one to the other, makes the case that modern technology permits the reduction of 25% to 15%, I'm very impressed with it. If Mr. Hermanson reflects a very general opinion, as I think he may, why not try it?

On the principle of equality before the law, recognizing it's not going to insist on a mathematical equality, I think it is a principle to aim for constitutionally. I am impressed by this self-abnegating role that Mr. Hermanson has played eloquently, effectively, and rather poignantly. I'm very moved by this.

**Mr. Hermanson:** You're very kind. I can fax across my riding faster than you can drive across your riding.

**Mr. McWhinney:** And I think you probably do it better than my driving, frankly.

**The Chairman:** Have you more information for us, by any chance?

**Mr. Lesage:** Apparently there would be 12% of the ridings in the current proposals that would be above the 15%.

**The Chairman:** And do you know how many were above 20%?

**Mr. Lesage:** Six percent of them, which would be 16 ridings.

**The Chairman:** That includes northern ridings?

**Mr. Lesage:** Yes.

**Le président:** Monsieur Lesage, pouvez-vous nous dire de quel écart il était question dans les premiers rapports produits par les commissions? Y avait-il beaucoup de circonscriptions pour lesquelles les commissions proposaient un écart de plus de 15 p. 100?

**M. Lesage:** Outre les circonscriptions habituelles telles que le Labrador, il n'y en avait aucune, si je ne m'abuse. Il faudrait que je vérifie, mais je crois qu'aucune circonscription n'avait un écart de plus de 15 p. 100. Je dois m'en assurer, toutefois.

**M. McWhinney:** [Difficulté technique—Éditeur] . . . c'est bien mince. Je ne crois donc pas que ce soit un obstacle. D'après la documentation sur la question, le principe de l'égalité devant la loi rend acceptables les écarts mathématiques dans la mesure où ils sont raisonnables. Par conséquent, libre à nous de faire un choix rationnel.

L'argument de M. Hermanson m'impressionne parce que moi, je peux traverser ma circonscription en 15 minutes, tant du nord au sud que de l'est à l'ouest. Quand quelqu'un comme vous, dont la circonscription se traverse en plusieurs heures, me dites-vous, soutient que la technologie moderne permettrait de ramener l'écart à 15 p. 100, je suis impressionné. Et si M. Hermanson exprime une opinion assez généralisée, comme je le crois, pourquoi ne pas faire un essai?

Quant au principe de l'égalité devant la loi, comme ce n'est pas une question d'égalité mathématique, je crois que ce doit être un objectif vers lequel il faut tendre. Je suis impressionné par l'abnégation de M. Hermanson qui nous a fait un exposé si éloquent, efficace et plutôt émouvant. Il m'a beaucoup touché.

**M. Hermanson:** C'est trop de bonté. Je peux envoyer une télécopie d'une extrémité à l'autre de ma circonscription plus rapidement que vous ne pouvez traverser la vôtre en voiture.

**M. McWhinney:** Surtout étant donné la façon dont je conduis.

**Le président:** Avez-vous d'autres renseignements à nous communiquer?

**M. Lesage:** Il semble que 12 p. 100 des circonscriptions proposées ont un écart supérieur à 15 p. 100.

**Le président:** Et savez-vous combien ont un écart supérieur à 20 p. 100?

**M. Lesage:** Six pour cent, soit 16 circonscriptions.

**Le président:** Est-ce que cela comprend les circonscriptions du Nord?

**M. Lesage:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** But not the Northwest Territories.

**Mr. Lesage:** No. The Northwest Territories don't have a quotient to follow.

• 1145

**The Chairman:** Given the discussion, I wonder if this isn't something we might consider compromising on—instead of going to 15% right away, going to 20%. Obviously it would affect fewer—

**Mr. Hermanson:** He's a Liberal.

**The Chairman:** I'm in the committee's hands.

**Mr. McWhinney:** Let's be bold, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And fix 12% of the ridings at once.

**Mr. Lee:** I assume we have reasonable rural representation on this committee now. I assume the greatest practical impact of this change will be on the rural ridings. Is that a fair assumption?

**The Chairman:** I think it is.

**Mr. McWhinney:** How many rural members are there here?

**The Chairman:** Two.

**Mr. McWhinney:** Mr. Langlois,

êtes-vous satisfait de 15 p. 100?

**M. Langlois:** Non.

**Mr. McWhinney:** Vous exigez 25 p. 100?

**M. Langlois:** Ce serait très mal venu d'exiger, docteur McWhinney. Je soumets respectueusement que le critère de 25 p. 100... .

**Mr. McWhinney:** Toujours respectueusement, oui.

**M. Langlois:** ... depuis 30 ans, a fait ses preuves. Il n'y a pas de manifestation devant le Parlement, ni dans Vancouver Quadra ni... Sur d'autres sujets, nos amis Réformistes ont réussi à amener une bonne partie de leurs supporters devant le Parlement l'autre jour, mais là-dessus, on n'entend pas crier. Je n'ai pas vu d'éditoriaux ou de commentaires. Les seuls qu'on a eus venaient de personnes qui n'étaient pas en contact direct avec la vie politique.

Ceux et celles qui nous ont parlé, particulièrement des régions rurales, sont ceux et celles qui vivent cette situation. Je ne veux pas rattacher l'un à l'autre. On a eu le malheur, cet été, de perdre un de nos collègues qui, comme le disait le premier ministre, devait faire de longues distances dans sa circonscription. Si on agrandit les circonscriptions, on va encore augmenter les risques et on va mal desservir nos communautés rurales.

Pour aller d'un bout à l'autre de ma circonscription, il faut à peu près deux heures et demie de route. Je n'ai pas le temps d'arrêter à un McDonald ou à un Burger King. C'est le simple trajet. Il faut que je rencontre mes électeurs et que je leur parle. Il faut aussi que je revienne chez moi. J'aimerais bien avoir le métro, mais ce n'est pas possible.

[Translation]

**Le président:** Mais pas les Territoires du Nord-Ouest?

**M. Lesage:** Non. Aucun quotient n'est imposé aux Territoires du Nord-Ouest.

•

1145

**Le président:** Compte tenu de la discussion, je me demande s'il serait possible de faire un compromis et d'adopter le critère de 20 p. 100 au lieu de passer immédiatement à 15 p. 100. De toute évidence, cela toucherait moins de... .

**M. Hermanson:** C'est un libéral.

**Le président:** Je m'en remets au comité.

**M. McWhinney:** Soyons audacieux, monsieur le président.

**Le président:** Et décidons tout de suite pour 12 p. 100 des circonscriptions.

**M. Lee:** Je pense que le comité comprend un bon nombre de représentants de circonscriptions rurales. Je présume que ce sont les circonscriptions rurales qui seront le plus touchées par cette modification. Est-ce exact?

**Le président:** Je crois que oui.

**M. McWhinney:** Combien de représentants de circonscriptions rurales y a-t-il parmi nous?

**Le président:** Deux.

**M. McWhinney:** Monsieur Langlois,  
are you satisfied with 15%?

**M. Langlois:** Non.

**Mr. McWhinney:** You demand 25%?

**M. Langlois:** It would be very inappropriate to demand, Dr. McWhinney. I respectfully submit that the criterion of 25%—

**Mr. McWhinney:** Still respectfully, yes.

**M. Langlois:** —has proven its value over the last 30 years. There has not been any demonstrations in front of Parliament, in Vancouver Quadra or—On other issues, our friends from the Reform Party managed to rally a good many of their supporters on Parliament Hill the other day, but we don't expect any protests on this issue. I have not seen any editorials or comments on the subject. The only observations we have heard came from people not directly connected with politics.

The people who spoke to us, who were particularly from rural areas, are the ones affected by this situation. I am not trying to connect the one to the other. Unfortunately during the summer, we lost one of our colleagues who, as the Prime Minister stated, had to cover large distances in his riding. If the size of the ridings is increased, the risks involved will increase and our rural communities will not be adequately served.

It takes almost two and a half hours driving to go from one end of my constituency to the other. I do not have time to stop at a McDonalds or a Burger King. That is simply the time spent driving. I have to meet my constituents and speak with them. I also have to go back to my home. I would very much like to have a subway system, but it is not possible.

## [Texte]

Je pense qu'aux avantages qui sont donnés aux circonscriptions urbaines, jusqu'à un certain point, doit correspondre quelque chose qui va compenser. C'est pour cela que je soutiens que le 25 p. 100 peut être une façon de compenser, puisqu'on ne peut pas rejoindre facilement tout notre monde.

Il y a une soixantaine de municipalités dans ma circonscription. Si j'en fais une par semaine au cours d'une année, sans prendre de vacances, je n'ai pas le temps de faire toutes les paroisses de ma circonscription, alors que je devrais le faire. Mes électeurs et mes électrices sont en droit de s'y attendre. Il n'y a personne qui devrait pouvoir me dire: Vous n'êtes pas venu me voir. Je leur dis que c'est un problème de temps. J'ai déjà un problème, et le projet de redistribution m'en amènerait neuf autres. C'est une autre histoire. Je n'ai pas envie de discuter ici des neuf communautés qu'on ajouterait. Je trouve déjà que le 25 p. 100 est un fardeau très lourd à supporter.

Je suis d'accord sur ce que M. Lee mentionnait tout à l'heure, à savoir qu'il faut pondérer le vote et qu'on ne peut pas aller d'un extrême à l'autre. Si on prenait le critère de déviation zéro, on aurait tout simplement à diviser très arbitrairement la carte électorale pour avoir une représentation, mais cette représentation ne serait pas le reflet de ce qu'est le Canada de l'Atlantique au Pacifique, et jusqu'à l'Arctique.

Ce critère-là permet de pondérer, mais il n'annule pas tous les inconvénients. Si on voulait tout annuler, il faudrait revenir au système d'avant 1964, où le comté, du moins au Québec, en Ontario et dans les Maritimes, était la base de la représentation. Depuis l'Acte constitutionnel de 1792, les gens s'identifiaient à leur comté. En 1964, on a altéré le principe de l'identification au comté, de telle sorte qu'aujourd'hui, même après avoir vécu une trentaine d'années dans ce système, il y a beaucoup de gens qui ne s'y retrouvent plus dans leur circonscription fédérale, qui comprend deux, trois ou quatre comtés. Dans le territoire où je vis, le comté est le critère premier d'identification.

Je me dis que le 25 p. 100 est un moindre mal entre revenir à la situation d'avant 1964 et aller vers une situation dont on ne se remettra jamais, comme disait tout à l'heure mon collègue de Scarborough—Rouge River.

• 1150

Pourquoi ne pas garder le critère du 25 p. 100, et si un jour on doit l'abaisser, on aura tout le loisir de l'abaisser. Mais si on l'abaisse à 15 p. 100, je pense, effectivement, qu'il ne remontera pas.

**Le président:** Monsieur Patry.

**M. Patry (Pierrefonds—Dollard):** Monsieur le président, le fait de ramener le critère de 25 à 15 p. 100, est-ce que cela aura un impact sur le nombre total des circonscriptions, comme dans la province de Québec ou à l'intérieur du pays même?

**Le président:** C'est difficile à dire mais peut-être que M. Lesage peut donner une réponse.

**M. Lesage:** Non, il n'y a aucun impact sur la formule comme telle, quant à l'attribution du nombre de sièges.

**The Chairman:** Mr. Harper.

**Mr. Harper:** I didn't want to leave Mr. Langlois's comment completely unanswered and I certainly appreciate the point he's making. We've had that point made and I think it's a valid point. While there haven't been demonstrations or riots

## [Traduction]

I think that to some extent there must be a tradeoff for the benefits provided to urban constituencies. That is why I argue that the 25% may be one way of compensating rural constituencies, since it is not easy for us to get to all our constituents.

There are about 60 municipalities in my constituency. If I visited one every week, then even without taking any holidays I would not have enough time over a year to visit every part of my constituency, although I should do so. My constituents are entitled to expect that I should visit them. Nobody should be able to say that I did not come to see him or her. I explain to them that it is a problem of time. I already have one problem, and the proposed redistribution would create a further nine problems for me. That is another matter. I don't want to discuss here the nine communities to be added. I think that the 25% is already a very heavy burden.

I agree with what Mr. Lee mentioned earlier, namely that the vote should be weighted and that we cannot go from one extreme to the other. If we took the deviation zero criterion, we would simply have to arbitrarily divide the electoral map to achieve representation, but such representation would not reflect the reality of Canada from the Atlantic to the Pacific, and as far north as the Arctic.

This approach does allow some weighting, but it does not remove all the disadvantages. If you wanted to do so, you would have to return to the pre-1964 system, in which the riding, at least in Quebec, Ontario and the Maritimes, was the representation base. Since the 1792 Constitution Act, people identified with their riding. In 1964, the principle of identification with one's riding was changed, with the results that today, even after this system has been in use for about 30 years, there are many people who do not identify with their federal electoral district, which can include two, three or four ridings. In the area where I live, the riding is the prime criterion for identification.

I think that the 25% is a lesser evil between returning to the pre-1964 situation and moving to a situation from which we will never recover, as my friend from Scarborough—Rouge River pointed out earlier.

Why not keep the 25% variance and we can then reduce it whenever it becomes necessary? But if we start with 15%, I don't think that we will ever be able to increase that variance.

**The Chairman:** Mr. Patry.

**M. Patry (Pierrefonds—Dollard):** Mr. Chairman, if we bring the variance down from 25% to 15%, will it have an impact on the total number of ridings for the province of Quebec or for all of Canada?

**The Chairman:** It is hard to say, but maybe Mr. Lesage can answer your question.

**M. Lesage:** No, it has no impact whatsoever on the formula as such, that is the total number of ridings.

**Le président:** Monsieur Harper.

**Mr. Harper:** Je ne veux pas que l'observation de M. Langlois reste sans réponse. Je comprends parfaitement ce qu'il veut dire. D'autres ont déjà présenté le même argument valable. Il n'y a eu ni manifestations ni émeutes au sujet du redécoupage

[Text]

over the issue of electoral redistribution, it is the case that the case of very high populations in urban ridings has been an issue; it's been an issue in the newspapers, it's been an issue in this committee when we had our hearings in July, and it certainly was an issue to the royal commission which recommended the 15%. I just wanted to make the case.

There is also the concern about distance in the rural ridings which is often matched by complaints about population in urban ridings, and I point out that although urban ridings are smaller when they are very heavily populated, transportation across them can be of surprisingly long duration. On a bad day it could take just as long for me to cross my riding as Mr. Hermanson to cross his, or you have to go over a certain bridge. I just wanted to point out there are concerns on both sides of this argument.

**The Chairman:** Mr. Lee.

**Mr. Lee:** I just stumbled onto another perspective on this. I want to refer colleagues to the trigger sections for a redistribution, decennial or quinquennial. The trigger sections use a 15% figure, if I'm not mistaken. This means that for the calculation of the distribution, *prima facie*, if that stays at 25%, as soon as you get to the quinquennial census, the possibility of a quinquennial or exemption therefrom, you are not going to have your exemption because you were going to de facto from the beginning have ridings that exceed the 15% threshold that is referred to in the trigger. That's not very useful. It means the exemption from redistribution is less likely to be there because the trigger threshold of variance is 15%. If we accept 25% as it is now—I am in a sense being a devil's advocate of my own position—we will have undermined the exemption provision in the trigger clause.

**The Chairman:** My recollection of the evidence was that in the ridings that were over 20% when they were set up in the variation, virtually every one was over 25% by the time the next redistribution came around. In other words, if you go close to the limit in your establishment of the thing you are going to be over the limit within another ten years. It's almost a certainty. That's my recollection of the evidence we heard and I've forgotten who brought that evidence, whether it was the Chief Electoral Officer or one of the other experts who testified before us in July.

So whatever limit we choose, the closer the figures are to the limit based on the work of the redistribution commissions, the more likely it is there will be a problem the next time around because of the fact the ridings close to the limit tend to get knocked over the limit pretty quickly.

**Mr. Hermanson:** Reading this, the way I understand it, which I think is a good point in the draft, is that 25% of the ridings in a province have to exceed the 15% variant quotient before there is a redistribution in the quinquennial census, which is a safeguard. So I would expect the majority of provinces would not have a readjustment at the quinquennial census. They would still be readjusted only at the decennial census.

[Translation]

de la carte électorale, mais il est vrai que la population très élevée des circonscriptions urbaines fait problème. Les journaux en ont parlé et la question a été soulevée au comité lors des audiences que nous avons tenues en juillet. C'était certainement un problème pour la commission royale aussi puisqu'elle a recommandé un écart de 15 p. 100. Je tenais à le souligner.

Dans les circonscriptions rurales, la distance fait pendant aux problèmes démographiques des circonscriptions urbaines. Je souligne en passant que les circonscriptions urbaines très densément peuplées sont plus petites, mais il faut parfois mettre énormément de temps à les traverser. Quand il fait mauvais, il me faut autant de temps pour traverser la mienne qu'à M. Hermanson pour traverser la sienne puisque je dois emprunter un pont. Je voulais seulement souligner que cet argument vaut pour les circonscriptions rurales.

**Le président:** Monsieur Lee.

**M. Lee:** Je viens de penser à un autre point de vue. Je renvoie mes collègues aux articles qui déclenchent un redécoupage décennal ou quinquennal. Si je ne m'abuse, il y est question d'un écart de 15 p. 100. Cela signifie qu'aux fins du redécoupage, à première vue, si l'écart demeure de 25 p. 100, dès le premier recensement quinquennal on ne pourra faire exception puisque, dès le départ, il y aura des circonscriptions ayant un écart de plus de 15 p. 100, le seuil indiqué dans les dispositions prévoyant le déclenchement du mécanisme. Ce n'est pas très utile. Comme c'est à partir d'un écart de 15 p. 100 qu'il peut y avoir redécoupage, les exceptions sont moins susceptibles d'être autorisées. Si nous gardons le même écart de 25 p. 100—et je sais que je me fais l'avocat du diable—nous allons nuire à l'application de l'exception prévue à cet article.

**Le président:** Si je me rappelle bien ce que les témoins nous ont expliqué, presque toutes les circonscriptions qui avaient un écart de plus de 20 p. 100 au moment où elles ont été délimitées étaient rendues à plus de 25 p. 100 au moment du redécoupage suivant. Autrement dit, quand on se rapproche de la limite permise lors du découpage, on est presque certains d'avoir dépassé l'écart admissible dix ans plus tard. Je me souviens d'avoir entendu cela, mais je ne sais plus si c'est le Directeur général des élections ou un autre des experts qui sont venus témoigner devant nous en juillet qui l'a dit.

Donc, quel que soit le pourcentage que nous retenions, plus les chiffres se rapprochent des limites calculées d'après les travaux des commissions chargées du redécoupage, plus il risque d'y avoir un problème lors du prochain recensement car les circonscriptions sont déjà tellement proches du plafond qu'elles ont tendance à le dépasser assez rapidement.

**M. Hermanson:** D'après mon interprétation de l'ébauche de projet de loi—and c'est une des dispositions intéressantes—it faut que 25 p. 100 des circonscriptions d'une province dépassent l'écart de 15 p. 100 pour qu'il y ait redécoupage à la suite du recensement quinquennal. C'est une garantie. Je présume donc que la plupart des provinces n'auront pas à faire de redécoupage à la suite du recensement quinquennal. Il n'y aurait rajustement qu'au moment du recensement décennal.

[Texte]

[Traduction]

• 1155

**The Chairman:** Right.

**Mr. Hermanson:** Therefore, it would be the areas of greatest population where would tend to be the problems that Mr. Harper referred to, where you have rapid urban growth, or I suppose a vast shift from rural to urban, or something like that. That would be the only trigger that would cause a readjustment at the quinquennial census. I think that is achieving some of what we were after, where we are not disrupting the system every five years, and yet we are dealing with the inequities where we see rural urban ridings with 125,000 or 200,000 people, and ridings in the same province with 70,000, 80,000, or 90,000 people.

**The Chairman:** Are we ready to make a decision on this one, at least for the purpose of drafting the statute? Members could always have a change of heart on this later. We are going to have a draft act come back, but is it the will of the committee to put it at 15% in the draft act, notwithstanding Mr. Langlois' arguments?

**Mr. Lee:** And Mr. Lee's.

**The Chairman:** And Mr. Lee's now.

**Mr. Lee:** I am very cautious about going to 15%.

**The Chairman:** Conscious?

**Mr. Lee:** Cautious, but for the purposes of a draft I will bend with an apparent consensus that we should look very closely at 15%, but I would like to bring this to the attention of all of the rural members of the House. I don't know how to do that, but I would never want to be accused as an urban member here, very urban, of overlooking the needs of our rural members. Could we accommodate that in some fashion, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Why don't we, for the purpose of the draft, put it at 15% and we will revisit the subject when the draft comes along? This is going to be a contentious issue. This is going to be a very difficult one. Mr. Langlois' arguments are very strong. Again, there may need to be some consultation on this, but it is hard to predict the impact too. Maybe the solution here is to get the list of ridings that exceed 15% in the draft, and then bring that back to the committee on Tuesday, and then members can see where the problems are. If they are all rural problems it will give us a message and we will have to decide. One suspects that is the case, but I don't know. The variations may be on the high side.

**M. Langlois:** Je pense qu'on pourrait peut-être surseoir cela, même pour un projet d'ébauche, car, étant donné l'importance de la question, je désirerais en discuter avec le caucus avant de donner mon accord à une modification, et je pense que d'autres voudront faire la même chose et en discuter avec leur caucus.

Ce n'est pas là une question partisane, mais il y a des points de vue différents dans les divers caucus, et je pense qu'on pourrait aller voir nos caucus respectifs d'abord, et revenir avec une position précise.

**Le président:** C'est exact.

**M. Hermanson:** C'est donc dans les régions les plus populeuses que les problèmes dont M. Harper a parlé risqueraient de se poser, là où il y a une forte croissance urbaine ou bien encore là où il y a un important déplacement de population des régions rurales vers la ville ou autre chose du genre. C'est la seule chose qui déclencherait un réajustement au moment du recensement quinquennal. C'est un peu la solution que nous recherchons, puisqu'elle nous permettrait de nous occuper des iniquités dans les provinces où il pourrait y avoir des circonscriptions rurales-urbaines de 125 000 ou 200 000 électeurs et d'autres, de 70 000, 80 000 ou 90 000 électeurs, sans avoir à perturber le système tous les cinq ans.

**Le président:** Sommes-nous prêts à prendre une décision à ce sujet, du moins en ce qui concerne le libellé de la loi? Les députés pourront toujours changer d'idée plus tard. Le projet de loi va nous revenir plus tard, mais tous sont-ils d'accord pour qu'on mette 15 p. 100 dans l'ébauche du projet de loi, peu importe les arguments de M. Langlois?

**M. Lee:** Et de M. Lee.

**Le président:** Et de M. Lee, maintenant.

**M. Lee:** Je réfléchirais longtemps avant d'aller jusqu'à 15 p. 100.

**Le président:** Comment cela?

**M. Lee:** La question porte à réflexion, mais je serais prêt, pour les fins d'une ébauche, à me plier aux souhaits de la majorité qui penche pour 15 p. 100. J'aimerais cependant que la question soit portée à l'attention de tous les députés des circonscriptions rurales. Je ne sais pas comment il faudrait s'y prendre, mais je ne voudrais pas être accusé ici comme député urbain, très urbain même, de ne pas avoir tenu compte des besoins de nos députés ruraux. Ne pourrions-nous pas faire quelque chose en ce sens, monsieur le président?

**Le président:** Pourquoi ne mettrions-nous pas 15 p. 100, pour les fins de l'ébauche, quitte à réexaminer la question lorsque nous aurons été saisis du projet de loi? Cela va être une question litigieuse, très épingleuse en fait. M. Langlois a présenté des arguments très convaincants. Une certaine consultation s'imposera peut-être, mais il est difficile de prédire quelles répercussions tout cela aura. La solution consisterait peut-être à dresser la liste des circonscriptions où l'écart est supérieur à 15 p. 100 et à la soumettre au Comité mardi pour que les membres puissent voir où les problèmes se situent au juste. S'ils se posent tous dans des circonscriptions rurales, le message sera clair et il faudra prendre une décision. Ce sera probablement le cas, mais personne ne le sait au juste. Il se pourrait que l'écart soit vers le haut.

**M. Langlois:** I think that we should wait, even for the purpose of a draft, because I would like, given the importance of the matter, to discuss it with my caucus before I give my assent to an amendment, and I think that others will also want to do the same.

This is not a matter of partisan spirit, but the views differ within each caucus and I think that we should each consult our caucus to see what its position is.

[Text]

**Mr. Hermanson:** Mr. Chair, to accommodate Mr. Langlois, we could suggest a draft of 15% subject to consultation with all members of the House.

**The Chairman:** We can have a draft with the figure blank, for the purpose of completing the draft, and on Tuesday we should have some concrete information on where the variations occur in the current draft, which may not be the case with new commissions that do a different job, but with a current draft we could see where the variations were and notify members, and we will all have a look at that.

**Mr. Lee:** Mr. McWhinney asked that when the list is prepared that there be two lists, those that have a variance high, and those that have a variance low, and that they be separated in the list.

**The Chairman:** If that is a satisfactory resolution we will put that one aside.

We will now turn to the size of the House of Commons. There were suggestions at the July meetings from some members that the House shrink. Some experts said that was unrealistic; they didn't think it was likely.

• 1200

Do members have views on the size of the House?

**Mr. Lee:** I certainly have a view, and I have expressed it. I have a philosophical objection to the House increasing and increasing, simply because of the physical size of the place. However, if we were to consider implementing a cap, given that it would involve a constitutional change, and given all of the exigencies surrounding potential constitutional changes in this Parliament, I am not sure about our ability actually to accomplish a cap.

Thinking that perhaps half a loaf is better than none, I am now tending to the view that we should strongly recommend a cap and look for some procedure in the near future to commence work in that regard in relation to the Constitution, but that we should not try to implement it ourselves.

**Mr. Harper:** As you know, Mr. Chairman, our caucus has been raising this issue fairly persistently. I don't think there are any constitutional provisions that forbid us from reducing or capping the size of the House of Commons, although obviously certain ways of implementing that could create some difficulties.

I would suggest the following. Mr. Hermanson proposed in July that we should look at a House of about the size that we had prior to this current amending formula, which was about 265, 264. We would look at a smaller House and continue to allow some growth because of the senatorial clause. Rather than creating an absolute cap, it would probably be more feasible to reduce the size of the House and slow its growth. I think that would be feasible. It would ultimately result in all provinces having fewer members than they would have under the redistribution we are proceeding with today.

So that is the position we suggest is the most appropriate one.

[Translation]

**M. Hermanson:** Monsieur le président, pour satisfaire à la demande de M. Langlois, nous pourrions proposer 15 p. 100 à la condition que tous les députés aient été consultés.

**Le président:** Nous pourrions aussi laisser un espace en blanc dans l'ébauche. Mardi, lorsque nous aurons l'ébauche en main, nous saurons mieux où au juste les écarts se situent, ce qui ne serait peut-être pas possible dans le cas de nouvelles commissions, et nous pourrons alors en aviser les députés et tous examiner la question de plus près.

**M. Lee:** M. McWhinney a demandé qu'il y ait deux listes, une pour les circonscriptions où l'écart est vers le haut et une autre pour celles où l'écart est vers le bas.

**Le président:** Si cette solution est acceptable, nous allons laisser cette question de côté pour l'instant.

Nous allons maintenant passer à la taille de la Chambre des communes. Au cours de nos réunions de juillet, certains membres ont proposé une diminution du nombre des députés. Certains experts croient que cela est irréaliste, que cela ne risque pas d'arriver.

Certains d'entre vous ont-ils une opinion sur la taille de la Chambre?

**M. Lee:** J'en ai certainement une, et je l'ai fait connaître. Je m'oppose à ce que le nombre des députés augmente sans cesse, à cause de la petitesse des lieux, tout simplement. Cependant, je ne suis pas certain qu'on pourra réussir à plafonner le nombre des députés étant donné les changements constitutionnels que cela supposerait et tous les problèmes constitutionnels qui en découleraient pour le Parlement.

Puisqu'un «tiens» vaut mieux que deux «tu l'auras», j'ai maintenant tendance à croire que nous devrions fortement recommander un plafond et chercher à voir dans un avenir rapproché ce qui pourrait être fait sur le plan de la Constitution, sans songer nous-mêmes à essayer d'apporter des changements.

**M. Harper:** Comme vous le savez, monsieur le président, notre caucus est assez souvent revenu sur cette question. Aucune disposition constitutionnelle ne nous empêche, je pense, de réduire ou de plafonner le nombre des députés, quoique des difficultés pourraient survenir dans certains cas.

J'ai quelque chose à vous suggérer. M. Hermanson a proposé en juillet que nous envisagions de ramener le nombre de députés à ce qu'il était avant que soit retenue la formule de modification actuelle, soit à 265 ou 264. La taille de la Chambre serait plus petite, mais une certaine expansion serait possible à cause de la clause sénatoriale. Au lieu de fixer un plafond absolu, nous pourrions probablement réduire la taille de la Chambre et ralentir sa croissance. Je pense que ce serait faisable. Au bout du compte, toutes les provinces auraient moins de députés qu'elles n'en auraient en fonction de la redistribution qui se fait actuellement.

C'est donc la solution que je proposerais.

## [Texte]

**Mr. Silye (Calgary Centre):** I would just like to add to Mr. Harper's comments that, having now represented a portion of the city of Calgary, where we have six members of Parliament, with the workload and the distribution—we all happen to be from the same party—it is my personal point of view that Calgary could be well served by four MPs. They don't need six MPs.

So a reduction can be justified, and I think it can be supported in a lot of cities by a lot of members. I like the idea of allowing some flexibility, a little bit of elasticity, but certainly as the size of government continues to grow, the overhead just continues to grow with it with no net benefit to the Canadian taxpayer. I think we have reached the point where we cannot deliver any better services just by increasing the number of members or the size of the bureaucracy.

We have to go back the other way. We have to downsize. We have to take a business-like approach. I think we can give as good a service, if not a better one.

It is the same principle as the Liberal government has been using in amalgamating departments and various components of departments. The government has been using the argument of efficiency and effectiveness, and I think a good example of that would be also applying it to the members of Parliament.

**M. Langlois:** Lorsque M. Harper parle de réduire éventuellement aux chiffres d'avant 1964, donc à peu près 265 ou 264, je pense qu'il faudrait le faire en conjonction avec les dispositions qui accordent 75 sièges au Québec et qui, actuellement, lui garantissent dans les faits le quart de la représentation, ce dont on a discuté cet été.

• 1205

Lorsque vous parlez de réduire à 264 ou 265, voire à un tout autre chiffre de cet ordre, est-ce que vous maintenez toujours le quart de la représentation aux Communes pour le Québec?

**Mr. Harper:** If I understood the question, Mr. Chairman, the formula that we would favour would result in a reduction of the number of seats for all provinces—

**The Chairman:** Except two.

**Mr. Harper:** —except for the very small provinces. The guarantee of 70—I'm not sure whether it's 74 or 75 seats to Quebec—is in the grandfather clause. Obviously if we're going to either cap or reduce the size of the House of Commons at any time in our history we are going to have to get rid of the grandfather clause. This is what is responsible for the rapid growth of the House of Commons. That was the question on numbers.

If the question, and it was not entirely clear, was on a percentage guarantee, and I know there has been talk about a 25% guarantee for Quebec, I think you'd realize, Mr. Chairman and Mr. Langlois, that this would without question require a constitutional amendment approved by not just Parliament, but various legislatures. I think that was defeated in the Charlottetown Accord and would be out of the question at this time.

**Mr. McWhinney:** We had raised, Mr. Chairman, in committee this issue of the limitation of the House. I did make the point that with, under the current House, at least two provinces making claims for increased representation, which they

## [Traduction]

**M. Silye (Calgary-Centre):** J'aurais quelque chose à ajouter à ce que M. Harper vient de dire. Je représente une partie de la ville de Calgary où il y a six députés qui se trouvent tous à appartenir au même Parti. Je crois personnellement, étant donné la charge de travail et la distribution, que quatre députés suffiraient, que Calgary n'a pas besoin d'en avoir six.

Une réduction pourrait donc se justifier et je pense que bien des députés d'un grand nombre de villes seraient en faveur de cette mesure. J'aime bien l'idée d'une certaine souplesse, mais plus le gouvernement grossit, plus les frais généraux augmentent, sans pour autant que le contribuable canadien s'en porte mieux. Je crois que nous en sommes au point où nous ne pouvons pas offrir de meilleurs services en augmentant tout simplement le nombre des députés ou des fonctionnaires.

Nous devons faire marche arrière et réduire les effectifs. Nous devons adopter une approche commerciale qui nous permettra d'offrir un service aussi bon, sinon meilleur je pense.

C'est d'ailleurs le principe que le gouvernement libéral a suivi lorsqu'il a fusionné des ministères et diverses composantes des ministères. Il a invoqué l'efficacité comme argument, et je pense que nous devrions suivre cet exemple dans le cas des députés.

**M. Langlois:** Mr. Harper talks about reducing the size of the House to what it was before 1964, that is about 265 or 264 members, but I think that we should do it in conjunction with the clauses that guarantee 75 seats to Quebec, that guarantee in fact a quarter of the representation to that province, as was discussed this summer.

When you talk about reducing the number of seats to 264 or 265, or around that figure, do you propose to maintain a quarter of the representation in the House for Quebec?

**Mr. Harper:** Si j'ai bien compris la question, monsieur le président, la formule que nous préconiserions entraînerait une réduction du nombre de sièges pour toutes les provinces...

**Le président:** Sauf deux.

**Mr. Harper:** ...sauf pour les très petites provinces. C'est la clause de droits acquis qui garantit au Québec environ 70 sièges—soit 74 ou 75. De toute évidence, si nous devions à un moment donné dans notre histoire plafonner ou réduire le nombre des députés à la Chambre des communes, il faudrait se débarrasser de la clause de droits acquis. C'est elle qui est responsable de l'augmentation rapide de la taille de la Chambre. Voilà qui règle la question du nombre des sièges.

Quant à la représentation garantie, et je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre question, mais il a été question d'une garantie de 25 p. 100 pour le Québec, je pense que vous vous rendrez compte, monsieur le président et monsieur Langlois, qu'il faudrait que non seulement le Parlement, mais diverses assemblées législatives approuvent une modification à la Constitution. Une telle modification a été rejetée dans l'Accord de Charlottetown et est hors de question pour le moment.

**Mr. McWhinney:** Monsieur le président, nous avions discuté en comité de la limitation du nombre des sièges à la Chambre. J'ai fait valoir à ce moment-là qu'au moins deux provinces revendiquent une meilleure représentation à la Chambre en

[Text]

might wish constitutionally, if the House were capped it would inevitably diminish the representation of certain other provinces. That's obviously a political issue, and I was very impressed again by Mr. Hermanson's statement that he thought we could sell this to people in Saskatchewan. Obviously Saskatchewan, Manitoba and other provinces not protected by grandfather clauses or the equivalent would lose seats, and that's very hard to sell in the House, I think, or even in the caucus. It's a political issue.

There are constitutional problems, as Mr. Lee mentioned, and they don't relate only to the grandfather clause. They are not, however, insuperable, but they would warrant mounting a certain amount of political will to get the consensus to carry them through.

Much as we said we'd like to consult more rural members on the previous issue—at least I think that was Mr. Lee's suggestion—I still am surprised that one believes one can persuade Manitoba and Saskatchewan to give up seats, more seats than others. It would be an inevitable result of capping if at the same time you recognize the claims of British Columbia and Alberta under the present system for additional representation.

So I think there is a vast political dilemma there, but not insuperable. It spills over into the constitutional domain. Again, the legal arguments are not insuperable either, but I think it means a certain amount of political will has to be mobilized, Mr. Chairman.

**Mr. Hermanson:** I appreciate Mr. McWhinney's comments. There are three ways we can handle this. We can do nothing and just see continued growth in the House, fairly rapid growth in the House, more seats. And I think I'm very safe in saying that Canadians don't want to see more seats in the House of Commons. They don't want to see renovations there. Are we going to put in a balcony with members in the balcony? It's getting to the point where—

**Mr. McWhinney:** Build a new house.

**Mr. Hermanson:** Yes, build a new house. Apparently that will cost us a few billion dollars to replace. I think that is unacceptable to Canadians. It would be a very difficult sell. It would only be saleable to politicians, because it would increase, I guess, the market.

We can impose some kind of a cap at the current level. Then you have winners and losers. You've got some provinces static and other provinces rising rather rapidly. You can say, Mr. McWhinney, that Saskatchewan would feel badly if they lost three or four seats, but what are the consequences if Saskatchewan remains at 14 and Ontario goes to 150? We have lost desperately.

Or we can look at the proposal I've put forward, where all provinces see a reduction in seats. We have a manageable level. We have a more efficient government with about 265 members, which has been proven in the past to be a good size to govern a nation like our country efficiently. You would have public support for fewer seats. I believe people want less government, not more government. You have every province losing seats, which I think is politically saleable. The only people who really

[Translation]

virtu de la Constitution et que si le nombre des sièges était plafonné, la représentation de certaines autres provinces s'en trouverait inévitablement diminuée. C'est de toute évidence une question politique et je m'étonne encore une fois que M. Hermanson ait cru pouvoir faire accepter la chose à la population de la Saskatchewan. Il est évident que la Saskatchewan, le Manitoba et d'autres provinces qui ne sont pas protégées par une clause de droits acquis perdraient des sièges, et c'est une chose qui est très difficile à faire accepter à la Chambre ou même en caucus. C'est une question politique.

Des problèmes constitutionnels se posent, comme M. Lee l'a dit, et ils ne sont pas attribuables à la clause de droits acquis uniquement. Ils ne sont pas insurmontables, mais il faudrait une certaine volonté politique pour parvenir à un consensus.

Nous avons dit que nous aimerais consulter plus de députés et de circonscriptions rurales au sujet de la question précédente—du moins, je crois que c'était la suggestion de M. Lee—mais je suis surpris qu'on croie pouvoir persuader le Manitoba et la Saskatchewan de renoncer à des sièges, à plus de sièges que d'autres provinces. Ce serait là une conséquence inévitable du plafonnement s'il fallait en même temps reconnaître le droit de la Colombie-Britannique et de l'Alberta à une représentation accrue en vertu du système actuel.

C'est là un dilemme politique, mais je ne pense pas que le problème soit insurmontable. Il va falloir examiner tout cela à la lumière de la Constitution et faire valoir des arguments juridiques, mais je crois, monsieur le président, qu'il sera possible de surmonter le problème grâce à une certaine volonté politique.

**M. Hermanson:** Je comprends le point de vue de M. McWhinney. Il y a trois façons de régler le problème. Nous pourrions ne rien faire et laisser le nombre des sièges à la Chambre des communes augmenter rapidement. Je ne pense pas me tromper cependant en disant que les Canadiens ne veulent pas d'un plus grand nombre de sièges à la Chambre. Ils ne veulent pas de rénovations non plus. Faudra-t-il y aménager un balcon pour les députés? Nous en sommes presque au point où... .

**Mr. McWhinney:** On pourrait construire un nouvel immeuble.

**M. Hermanson:** Oui, et cela nous coûterait apparemment quelques milliards de dollars. C'est une solution inacceptable pour les Canadiens. Nous aurions beaucoup de difficulté à les convaincre. Les politiciens sont les seuls que nous parviendrions à convaincre, parce qu'une telle solution élargirait le marché, je suppose.

Nous pourrions plafonner le nombre des sièges au niveau actuel. Il y aurait des gagnants et des perdants. Certaines provinces sont statiques alors que d'autres connaissent une croissance démographique rapide. Vous dites, monsieur McWhinney, que la Saskatchewan accepterait mal de perdre trois ou quatre sièges, mais qu'arriverait-il si elle en conservait 14, mais que le nombre des députés de l'Ontario grimpaient à 150? Nous serions vraiment perdants.

Puis, il y a la solution que j'ai proposée, et qui entraînerait une réduction du nombre de sièges pour toutes les provinces. Ce serait plus facile à gérer. L'expérience a démontré que le gouvernement est plus efficace s'il compte à peu près 265 députés, que cela suffit pour gérer efficacement un pays comme le nôtre. Le public serait en faveur d'un moins grand nombre de sièges. Je crois que la population ne veut pas d'un plus gros gouvernement, au contraire. Chaque province perdrat des

## [Texte]

lose are us, because not all of us would be back. There just wouldn't be this many seats to fill next go-around. From a personal perspective, I may not be back. I may serve four years and there's just no place for me to run next time.

## [Traduction]

sièges, ce qui est acceptable, je pense, sur le plan politique. Nous serions les seuls vrais perdants, parce que nous ne serions pas tous réélus. Il n'y aurait pas autant de sièges à combler aux prochaines élections. Il se pourrait que personnellement je doive renoncer à mon siège. Lorsque j'aurai terminé mon mandat, dans quatre ans, il n'y aura peut-être pas de circonscription où je pourrai me présenter.

● 1210

**Mr. McWhinney:** We need you.

**Mr. Hermanson:** I'm prepared to take that gamble, because I think it's better for the country.

**The Chairman:** I guess I have a bit of a problem with this. My own view is that while it sounds very attractive to cut, reduce, and freeze—all those things are possible—I think the provinces that lose representation are not going to be happy with this arrangement. They never are. That's always the case. Provinces that are looking forward to gaining seats and don't get them are going to be very disappointed if that doesn't happen, and they won't see a reduction in the overall number as a benefit for them. For people who are arguing against it, it's going to cause a problem.

I think there are real reasons for leaving things at the status quo. The increase we're going to face this time puts us to 301 members, I think. That's not a large increase by any stretch of the imagination in a House of almost 300 members. We're going from 295 to 301, about 2%. It's very modest. I don't see that as a major obstacle and I don't see major reconstruction likely to follow from it, and so on and so on. I think it's something we can manage.

The costs and the political terms of doing other changes are very great. When I look at the situation in this country, we can say we can go back to 265 MPs. We did it before. Yes, but when? When was the last time we had 265 MPs?

**Mr. Harper:** 1979.

**The Chairman:** Was it 1979 when it started to increase? What was the population in 1979? Was the population 20 million, 22 million? Our population is 29 million. It will be 30 million by the time the next census rolls around. This isn't a shrinking country; this is really a growing country. I don't think we need to worry about shrinking the size of MPs. I find that members of Parliament do a great deal of ombudsman's work. They deal with a group of electors who come to them with their complaints and their problems. If we shrink the number of MPs so they have to represent thousands more people, a lot more people, then riding sizes in terms of the number of people to be represented would increase significantly. I think members would find their workload would increase substantially.

Sure you can say that we can hire more staff to look after that problem, but I'm not sure that solves the problem. I think members of the public expect to deal with the member of Parliament, not always with the staff. Access is going to be consistently reduced if we agree to this kind of arrangement. My own view is that we probably should stick with what we have for now. This law gets fiddled with on a regular basis. We can fiddle with it again another day, but for the current proposals I think

**M. McWhinney:** Nous avons besoin de vous.

**M. Hermanson:** Je suis prêt à jouer le tout pour le tout, parce que je pense que c'est ce qu'il y a de mieux pour le pays.

**Le président:** Votre solution me chicote un peu. Les coupures, les réductions et les gels peuvent présenter beaucoup d'attrait—et toutes ces choses sont possibles—mais je pense que les provinces qui seront moins bien représentées n'aimeront pas beaucoup cet arrangement. C'est toujours le cas. Les provinces qui espèrent gagner des sièges et qui ne les obtiendront pas seront très déçues et elles ne considéreront pas une réduction du nombre total de sièges comme un avantage pour elles. Pour ceux qui sont contre, cela va poser un problème.

Je crois que plusieurs raisons nous incitent à maintenir le statu quo. Cette fois-ci, l'augmentation va faire passer le nombre des députés à 301. Même en faisant un effort d'imagination, on ne peut dire que c'est une bien grosse augmentation. Le nombre des députés va passer de 295 à 301, ce qui représente une augmentation d'à peu près 2 p. 100. C'est minime. Je ne pense pas que ce soit un obstacle de taille et je ne vois pas pourquoi il faudrait procéder à d'importants remaniements. Ce sera gérable.

Tout autre changement pourrait entraîner des coûts énormes sur les plans économique et politique. Lorsque j'examine la situation, je me dis que nous pourrions ramener le nombre des députés à 265. C'est le nombre que nous étions à un moment donné. Oui, mais quand? Quand avons-nous été 265 pour la dernière fois?

**M. Harper:** En 1979.

**Le président:** C'est donc en 1979 que le nombre des députés a commencé à augmenter? Quelle était la population en 1979? Était-elle de 20 ou 22 millions? Elle est actuellement de 29 millions. Elle sera de 30 millions au moment où le prochain recensement débutera. La population de notre pays n'est pas à la baisse; elle est à la hausse. Nous n'avons pas à craindre que les députés vont devenir moins nombreux. Ils abattent une somme énorme de travail comme protecteurs du citoyen. Les électeurs vont les voir lorsqu'ils ont des plaintes ou des problèmes. Si les députés étaient moins nombreux, ils seraient tenus de représenter des milliers de personnes de plus, un nombre beaucoup plus grand d'électeurs, et la taille des circonscriptions augmenterait énormément. La charge de travail des députés s'en trouverait grandement alourdie.

Vous me direz qu'on peut embaucher plus d'employés pour s'occuper des problèmes, mais je ne suis pas certain que ce soit la bonne solution. Je crois que les électeurs s'attendent à pouvoir traiter avec leur député, pas toujours avec son personnel. Ils auront beaucoup moins facilement accès à leur député si cette formule est retenue. Je crois personnellement que nous devrions conserver le statu quo. Cette loi fait régulièrement l'objet de modifications. Nous pourrons la

## [Text]

we ought to go with what we have and leave the law as it is. That's my view, for what it's worth. I think it's important for members to express their view on it.

**Mr. Hermanson:** I think in a sense you argued against yourself by pointing out that the Canadian population is growing very quickly. The number we heard was 29 million. The 301 seats are based on a much lower population. So we're going to have the Milliken wing in the House of Commons sooner than you think. We're going to have 350 seats before we know it.

**The Chairman:** We may in due course. That's not necessarily bad. People argue that these things are evil. I'm not sure they are. Certainly many of the experts who appeared before us suggested, I think, that a shrinking House is unrealistic in this day and age.

**Mr. Harper:** I think you should re-read that testimony, Mr. Chairman. I think they would have suggested that there were certain difficulties in a specific capping provision. I say that we can reduce without establishing an absolute cap.

We may have a fundamental difference here, but I'll just summarize our point of view. Consider any formula we come up with, such as the current formula or some other formula that allows for growth or reduces growth. All these formulas have to respect the general proportionality of all provinces. I think Canadians recognize that is the fundamental nature of any formula.

There may be the Bloc Québécois, and others may object to that, but any formula is going to have that fundamental characteristic. The only thing at issue here is whether we have that proportionality at a very high number and a growing number of the proportionality at a lower number.

I think the public will perceive our desire for higher and increasing numbers to be strictly an occupational interest as opposed an interest of representation. We all know that much larger countries, in terms of population, have houses that are capped sometimes at higher numbers than that of our House of Commons. However, the average deputy or member represents many times more people. That argument will be thrown back in our faces as politicians.

**The Chairman:** Yes, a lot are different. Some are much smaller too. We just had a visit from a group from Norway. The number of members in that house was substantially more than that of Canada, yet they have a very much smaller population than Canada.

**Mr. Harper:** The United States, which is ten times our size, has 435 members. Most Americans will tell you that is too many for the House of Representatives.

## [Translation]

modifier une autre fois et nous contenter pour l'instant de la conserver telle qu'elle. C'est là mon point de vue, peu importe ce que vous en pensez. Il est important que l'on exprime nos vues à ce sujet.

**M. Hermanson:** Je pense que dans un sens vous vous êtes contredit en disant que la population canadienne augmente très rapidement. Aux dernières nouvelles, elle était de 29 millions d'habitants. Les 301 sièges dont vous parlez correspondent à une population beaucoup plus petite. Nous allons avoir l'aile Milliken à la Chambre des communes plus tôt que vous ne le croyez. Dans le temps de le dire, le nombre des sièges va passer à 350.

**Le président:** C'est peut-être le cas, mais ce n'est pas nécessairement mauvais. Certains disent le contraire, mais je ne suis pas persuadé qu'ils ont raison. Bien des experts entendus par le comité nous ont dit qu'il serait irréaliste à ce moment-ci d'envisager une diminution de la taille de la Chambre.

**M. Harper:** Je crois que vous devriez relire ces témoignages, monsieur le président. Si je ne me trompe, ils ont plutôt dit qu'un plafonnement poserait certains problèmes. Je crois personnellement que nous pouvons réduire le nombre des sièges sans établir un plafond absolu.

• 1215

Il est possible que nous ne soyons vraiment pas d'accord sur ce point, mais je voudrais tout simplement résumer notre point de vue. Considérez toute formule que nous pourrions inventer, comme la formule actuelle ou une autre formule quelconque qui permet que le nombre de députés augmente ou diminue. Toutes ces formules doivent respecter la proportionnalité générale de toutes les provinces. À mon avis, les Canadiens admettent que ce principe doit être à la base d'une telle formule.

Le Bloc québécois et d'autres pourraient s'y opposer, mais toute formule aura cette caractéristique fondamentale. La seule question est de savoir si cette proportionnalité devrait être élevée ou non.

J'estime que le public interprétera notre désir d'avoir plus de sièges à la Chambre des communes comme un intérêt purement professionnel, et non comme une question de représentation. Nous savons tous que dans des pays beaucoup plus peuplés que le nôtre, on fixe un plafond au nombre de députés à leur assemblée, et parfois ce plafond est supérieur à celui de notre Chambre des communes. Cependant, dans ces pays, le député moyen représente beaucoup plus de gens. On va nous remettre cet argument sur le nez, nous les politiciens.

**Le président:** Effectivement, beaucoup d'assemblées législatives sont différentes. Certaines sont beaucoup plus petites aussi. Nous venons de recevoir un groupe de visiteurs de la Norvège. Il y a beaucoup plus de députés à la chambre de ce pays qu'à notre chambre ici au Canada, mais la population de la Norvège est beaucoup plus faible que la nôtre.

**M. Harper:** La population des États-Unis est dix fois supérieure à la nôtre, et ils ont 435 députés. La plupart des Américains vous diront que c'est trop, qu'il y a trop de représentants à la *House of Representatives*.

[Texte]

**The Chairman:** It's not a crime. I've heard from Americans.

**M. Duceppe (Laurier—Sainte-Marie):** À propos de l'argument qui veut que la population se pose un certain nombre de questions sur les intérêts personnels que l'on pourrait avoir d'une certaine façon, et que cela coûte cher parce que c'est cela en bout de ligne qui compte, à savoir être le plus efficace possible, on peut commencer par éliminer quelque chose qui est tout à fait inefficace. Si on demandait aux Canadiens et aux Canadiennes, particulièrement au Québec, aux Québécois et aux Québécoises, la meilleure façon d'économiser, on pourrait mettre fin aux activités du Sénat. Tout le monde serait heureux. On viendrait de sauver quelques cents et on ne toucherait pas à la Chambre des communes en aucune façon.

Deuxièmement, si on soulève la question de la proportionnalité et de la représentation la plus juste possible entre les différentes régions au pays, au Québec on va commencer par discuter de la disproportion effarante entre les différentes provinces. Je verrais une ville qui est plus grosse qu'une province. Donc, commençons par discuter de cela et après on discutera de la représentation. Tant qu'on ne discutera pas de l'autre il est impossible de discuter de celle-ci.

**The Chairman:** I think

que c'est une partie de la difficulté en changeant le nombre de députés à la Chambre des communes, parce que si on réduit ce nombre, cela créera une question de proportionnalité entre les provinces, surtout les deux qui sont protégées par la clause sur le Sénat. C'est un problème.

For that reason I've been arguing that we should leave things as they are. We will have to do that this time around at least.

We may want to look at it again, but shrinking increases the proportionality problems. While it has an initial appeal, because eight provinces lose, there will be two that do not. However, those two are the ones that ought to be losing according to any proportionality test. So everyone else takes a beating but these two.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, that issue could be addressed if the government and the committee were willing to open the question of Senate reforms. Since we're not willing to do that, as I suggest, our choice is to respect the senatorial clause and have a realistically sized House of Commons.

Our party is, of course, willing at any time to look more comprehensively at the issue of Senate reform if that's what the government and the Bloc Québécois would like to do.

**The Chairman:** I'm not going to get into that subject this morning. I think given the time, we need to deal with our report so I think we'll end this discussion for now. We can resume on next Tuesday. Can we have a draft bill with the changes we have agreed to by Tuesday? Is that possible?

[Traduction]

**Le président:** Ce n'est pas un crime. J'ai entendu des opinions de la part des Américains.

**Mr. Duceppe (Laurier—Sainte-Marie):** Concerning the argument that the people are asking some questions about personal interests that we may have, and that this is expensive because that's what counts in the final analysis, i.e. being as effective as possible, we could start by doing away with something ineffective. If we asked Canadians, particularly in Quebec, Quebecers, what would be the best way to save money, they would suggest that we could shut down the Senate and its activities. Everyone would be pleased. We would save some money, and we wouldn't affect the House of Commons in any way.

Secondly, if we raise the issue of proportionality and the most equitable representation possible among the various regions in the country, we in Quebec will start by talking about the alarming imbalance between the various provinces. Some cities are larger than some provinces. So let's start by talking about this matter, and later we can talk about representation. We can't talk about the latter until we've talked about the former.

**Le président:** Je pense que

that's part of the problem about changing the number of seats in the House of Commons, because if we reduce this number, that will give rise to a question of proportionality among the various provinces, particularly the two provinces that are protected by the clause relating to the Senate. It's a problem.

Voilà pourquoi je dis que nous devrions laisser les choses comme elles sont. Nous devons le faire, au moins cette fois-ci.

Nous pourrions revenir sur la question, mais si on réduit le nombre de députés, on agrave les problèmes de proportionnalité. Même si de prime abord cette idée a un certain intérêt, car huit provinces seraient perdantes, deux autres provinces ne perdraient pas. Mais, ces deux provinces sont celles qui devraient perdre, d'après le critère de la proportionnalité. Alors, toutes les autres provinces souffriraient, sauf ces deux-là.

**Mr. Harper:** Monsieur le président, on pourrait examiner cette question si le gouvernement et le comité acceptaient d'ouvrir le débat sur la réforme du Sénat. Comme on n'est pas prêt à le faire, je suggère que nous décidions de respecter la clause sur le Sénat et d'avoir un nombre réaliste de députés à la Chambre des communes.

Bien sûr, notre parti est prêt à examiner la réforme du Sénat de plus près à n'importe quel moment, si le gouvernement et le Bloc québécois le désirent.

**Le président:** Je ne vais pas aborder cette question ce matin. Comme l'heure est avancée, nous devons traiter de notre rapport; donc, nous allons mettre fin à cette discussion pour le moment. Nous pourrons la reprendre mardi prochain. Pourriez-vous incorporer les changements que nous avons approuvés à l'avant-projet de loi d'ici mardi? Est-ce possible?

[Text]

**Mr. Girard:** Yes.

**The Chairman:** I think we can go with that. We'll also deal on Tuesday with the scheduling problem. We'll have blanks on the variation. We don't need to include anything in the bill on this subject because those will be changes to other acts. We can add those depending on the outcome of our discussion, because this part is up in the air. Is that clear?

[Translation]

**M. Girard:** Oui.

**Le président:** Je pense que cela nous convient. Mardi nous allons également parler de notre problème d'échéancier. Nous laisserons des blancs pour ce qui est de la variation. Nous n'avons pas à incorporer quelque chose sur cette question au projet de loi car il s'agit d'amendements à d'autres lois. Nous pourrons les ajouter, selon l'issue de notre discussion, car cette question n'est toujours pas réglée. C'est clair?

• 1220

**M. Girard:** Oui, c'est clair. Un petit commentaire cependant.

**Le président:** Oui.

**M. Girard:** Hier, on s'est réunis avec les légistes et je voudrais simplement porter à l'attention du Comité qu'il risque d'y avoir une difficulté concernant Nunavut. Donc, la solution qui sera dans le projet de loi ne sera qu'une solution intérimaire, parce qu'il y aura nécessité d'amender l'article 51 à l'entrée en vigueur du nouveau territoire de Nunavut, parce que l'article est rédigé de telle façon qu'on donne deux sièges aux Territoires du Nord-Ouest. Évidemment, dans cinq ans, ce qui est actuellement les Territoires du Nord-Ouest pourrait avoir trois sièges.

Pour cela, il va falloir absolument toucher à l'article 51. Est-ce qu'on le fait maintenant? Est-ce qu'on le fait plus tard? Je pense que cela dépendra des discussions qui auront lieu concernant la formule, mais je voulais vous dire qu'il n'y aura pas de solution permanente à ce problème-là sans toucher à l'article 51 de la Constitution.

**M. Langlois:** Pourriez-vous m'expliquer, si on ne touche pas à la Constitution, à l'article 51, qu'est-ce qui arrive en 1999?

**M. Girard:** C'est qu'en 1999, les Territoires du Nord-Ouest gardent le même nom mais changent beaucoup. On retranche à cette entité-là, le territoire qui va devenir Nunavut.

Par ailleurs, l'article 51 continuera de dire que les Territoires du Nord-Ouest ont deux sièges; or, il y aura deux sièges pour les Territoires du Nord-Ouest et un pour Nunavut, puisqu'on a convenu mardi de leur donner un siège. Donc, dans ce territoire-là, il y aura trois sièges, alors que la volonté du Comité est qu'il y en ait deux.

**The Chairman:** Who decided this?

**Mr. Lee:** The House.

**The Chairman:** That's when it was passed, right?

**Mr. Girard:** Yes. It's coming into force in 1999. I just wanted to say that it's true the solution is just an interim one.

**The Chairman:** We'll deal with that as part of the package when it comes back on Tuesday.

**Mr. Girard:** Good.

**The Chairman:** We'll go into camera. Also on Tuesday, we'll deal with the scheduling of events. We have the paper here to distribute on Tuesday. We'll go through that.

**Mr. Girard:** Yes, it's clear. However, I'd just like to make one small comment.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Girard:** Yesterday we had a meeting with the legal counsel, and I would just like to point out to the committee that we could have some trouble with Nunavut. The solution found in the bill will only be a temporary solution, because section 51 will have to be amended once the new territory to be called Nunavut comes into being, because the section is drafted in such a way that two seats are given the Northwest Territories. Obviously, in five years, the area that is currently the Northwest Territories could have three seats.

To do this, we will absolutely have to amend section 51. Are we going to do it now? Will we do it later? I think that will depend on the discussions that will be held regarding the formula, but I would like to point out that this problem cannot be solved once and for all unless we amend section 51 of the Constitution.

**Mr. Langlois:** Could you explain to me what will happen in 1999 if we do not do anything to section 51 of the Constitution?

**Mr. Girard:** Well you see, by 1999, the Northwest Territories will have changed a great deal, but they will keep the same name. The territory that is going to become Nunavut will be carved out of the Northwest Territories.

However, section 51 will still state that the Northwest Territories have two seats. However, there will be two seats for the Northwest Territories and one seat for Nunavut since on Tuesday we agreed to give them one seat. So there will be three seats for this entire region, but the committee wanted two seats.

**Le président:** Qui l'a décidé?

**M. Lee:** La Chambre.

**Le président:** Quand on a adopté la loi, c'est ça?

**M. Girard:** Oui. La loi entrera en vigueur en 1999. Je voulais simplement dire qu'effectivement la solution n'est que provisoire.

**Le président:** Nous allons régler ce problème mardi, une fois que nous aurons reçu le tout.

**M. Girard:** Parfait.

**Le président:** Nous allons continuer notre séance à huis clos. Mardi nous allons aussi parler du calendrier des événements. Nous avons le document ici et il sera distribué mardi. À ce moment-là, nous l'examinerons.

[Texte]

We'll go in camera. All the people who should not be here will have to leave.

[Proceedings continue in camera]

[Traduction]

Nous poursuivons notre réunion à huis clos. Je demande à tous ceux qui ne devraient pas être présents de quitter la salle.

[Les délibérations se poursuivent à huis clos]

---



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

### *From Elections Canada:*

Jacques Girard, Director, Legal Services;

Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography.

## TÉMOINS

### *D'Élections Canada:*

Jacques Girard, directeur, Services juridiques;

Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

XC44

- M15

**HOUSE OF COMMONS****Issue No. 24**

Tuesday, October 4, 1994

**Chairman:** Peter Milliken**CHAMBRE DES COMMUNES****Fascicule n° 24**

Le mardi 4 octobre 1994

**Président:** Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

### RESPECTING:

Pursuant to the Order of Reference dated April 19, 1994, study of the electoral boundaries readjustment system

### CONCERNANT:

Conformément à l'Ordre de renvoi du 19 avril 1994, étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales

### INCLUDING:

Order of Reference from the House of Commons of Friday, September 30, 1994

### Y COMPRIS:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes du vendredi 30 septembre 1994

The Thirty-Seventh and Thirty-Eight Reports to the House

Les Trente-septième et Trente-huitième rapports à la Chambre

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Marlene Catterall  
François Langlois

Members

Eleni Bakopanos  
Don Boudria  
Gilles Duceppe  
Stephen Harper  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Carolyn Parrish  
Louis Plamondon  
Jim Sibley—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Michel Bellehumeur  
Michel Gauthier  
Ed Harper  
Gaston Leroux  
Bernard Patry  
Randy White

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Marlene Catterall  
François Langlois

Membres

Eleni Bakopanos  
Don Boudria  
Gilles Duceppe  
Stephen Harper  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Carolyn Parrish  
Louis Plamondon  
Jim Sibley—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Michel Bellehumeur  
Michel Gauthier  
Ed Harper  
Gaston Leroux  
Bernard Patry  
Randy White

(Quorum 8)

(Quorum 8)

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

1st Session / 35th Parliament

1<sup>ère</sup> / 35<sup>e</sup> Législature**ORDER OF REFERENCE****ORDRE DE RENVOI**

*Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, September 30, 1994:*

By unanimous consent, Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), seconded by Mr. Vanclief (Parliamentary Secretary to the Minister of Agriculture and Agri-Food), moved,—That the following name changes be made to the membership of the Standing Committee on Procedure and House Affairs:

- Mr. Silye for Ms Ablonczy
- Ms Catterall for Mr. Gagliano
- Mr. Plamondon for Mr. Gauthier (Roberval)
- Ms Parrish for Mr. Patry
- Mr. Harper (Calgary West) for Mr. White (Fraser Valley West)

and that the list of Associate Members be as follows:

Mr. Axworthy (Saskatoon—Clark's Crossing), Mr. Bellehumeur, Mr. Gauthier (Roberval), Mr. Harper (Simcoe Centre), Mr. Leroux (Richmond—Wolfe), Mr. Patry and Mr. White (Fraser Valley West).

The question was put on the motion and it was agreed to.

**ATTEST**

*Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 30 septembre 1994:*

Du consentement unanime, M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), appuyé par M. Vanclief (secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire), propose,—Que les changements suivants soient apportés à la composition du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre:

- M. Silye en remplacement de M<sup>me</sup> Ablonczy;
- M<sup>me</sup> Catterall en remplacement de M. Gagliano;
- M. Plamondon en remplacement de M. Gauthier (Roberval);
- M<sup>me</sup> Parrish en remplacement de M. Patry;
- M. Harper (Calgary-Ouest) en remplacement de M. White (Fraser Valley-Ouest);

et que la liste des membres associés se compose comme suit:

M. Axworthy (Saskatoon—Clark's Crossing), M. Bellehumeur, M. Gauthier (Roberval), M. Harper (Simcoe-Centre), Mr. Leroux (Richmond—Wolfe), M. Patry et M. White (Fraser Valley—Ouest).

La motion, mise aux voix, est agréée.

**ATTESTÉ**

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ROBERT MARLEAU

*Clerk of the House of Commons*

**REPORTS TO THE HOUSE**

Monday, October 3, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Orders 104 and 114, has the honour to present its

**THIRTY-SEVENTH REPORT**

Your Committee recommends the following changes in the membership of Standing Committees:

Canadian Heritage

Ianno for/pour Pagtakhan

Human Rights and the Status of Disabled Persons

Droits de la personne et la condition des personnes handicapées

Pagtakhan for/pour Bethel

Industry

Bethel for/pour Ianno

Your Committee also recommends that the following Members be added to the list of Associate Members of Standing Committees:

Canadian Heritage

Patrimoine canadien

Pagtakhan

Industry

Industrie

Ianno

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 24 which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**RAPPORTS À LA CHAMBRE**

Le lundi 3 octobre 1994

Conformément aux articles 104 et 114 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**TRENTE-SEPTIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande les changements suivants dans la liste des membres des Comités permanents:

Patrimoine canadien

Droits de la personne et la condition des personnes handicapées

Patrimoine canadien

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicule n° 24 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Tuesday, October 4, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Order 104, has the honour to present its

Le mardi 4 octobre 1994

Conformément à l'article 104 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**THIRTY-EIGHTH REPORT**

Your Committee recommends that the following Member be added to the list of Associate Members of the Standing Committee on Industry:

**TRENTE-HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande que le député suivant fasse partie de la liste des membres associés du Comité permanent de l'industrie:

Epp

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 24 which includes this report) is tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicule n° 24 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

PETER MILLIKEN,

*Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, OCTOBER 4, 1994  
(41)

[Text]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:04 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken, presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Marlene Catterall, Stephen Harper, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken and Carolyn Parrish.

*Acting Members present:* René Laurin for Louis Plamondon; Gaston Leroux for Gilles Duceppe.

*Other Members present:* Réginald Bélair, Brent St. Denis and Jerry Pickard.

*In attendance:* From the Legislative Counsel Office: Louis-Philippe Côté and Diane McMurray. From the Research Branch of the Library of Parliament: James R. Robertson, Research Officer.

*Witnesses:* From the Office of the Chief Electoral Officer: Jacques Girard, Director, Legal Services; Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography.

By unanimous consent, Don Boudria resigned as Vice-Chair (Government) of the Committee.

By unanimous consent, it was agreed,—That, Marlene Catterall be elected as Vice-Chair (Government) of the Committee.

Pursuant to the Order of Reference from the House of Commons dated April 19, 1994, the Committee resumed consideration of the Electoral Boundaries Readjustment System. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 7, 1994, Issue No. 15.*)

The Committee resumed consideration of a Draft Bill in accordance with Standing Order 68(5).

The witnesses answered questions.

At 12:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**Striking Committee**

Monday, October 3, 1994

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted by the Committee on Thursday, January 20, 1994, the Thirty-Seventh Report is deemed to have been adopted and the Chair is deemed ordered to present it to the House.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 4 OCTOBRE 1994  
(41)

[Traduction]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 04, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (président).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Don Boudria, Marlene Catterall, Stephen Harper, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Carolyn Parrish.

*Membres suppléants présents:* René Laurin remplace Louis Plamondon; Gaston Leroux remplace Gilles Duceppe.

*Autres députés présents:* Réginald Bélair, Brent St. Denis et Jerry Pickard.

*Aussi présents:* Du Bureau des conseillers législatifs: Louis-Philippe Côté et Diane McMurray. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: James R. Robertson, attaché de recherche.

*Témoins:* Du Bureau du Directeur général des élections: Jacques Girard, directeur, Services juridiques; Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

Avec le consentement unanime, Don Boudria démissionne du poste de vice-président (pour le gouvernement) du Comité.

Avec le consentement unanime, il est convenu—Que Marlene Catterall soit élue vice-présidente (pour le gouvernement) du Comité.

Conformément à l'ordre de renvoi du 19 avril 1994, le Comité reprend son étude du mode de révision des limites des circonscriptions électorales (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 juin 1994, fascicule n° 15.*)

Le Comité examine un avant-projet de loi, suivant le paragraphe 68(5) du Règlement.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

**Comité de sélection**

Le lundi 3 octobre 1994

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Trente-septième rapport est adopté d'office et le président est prié de le présenter à la Chambre.

*Tuesday, October 4, 1994*

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted by the Committee on Thursday, January 20, 1994, the Thirty-Eighth Report is deemed to have been adopted and the Chair is deemed ordered to present it to the House.

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

*Le mardi 4 octobre 1994*

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Trente-huitième rapport est adopté d'office et le président est prié de le présenter à la Chambre.

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

[Text]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, October 4, 1994

[Translation]

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 4 octobre 1994

• 1103

**The Chairman:** Order. I see a quorum.

Mr. Boudria.

**Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Mr. Chairman, as I indicated to you and to this committee at the last meeting, I would now wish to resign as a vice-chair of this committee. If I don't have to put it in writing, my statement in the *Minutes of Proceedings and Evidence* of our committee will constitute my resignation.

Is that done in the appropriate manner?

**The Chairman:** Very good. Thank you, Mr. Boudria. Thank you for your outstanding services as the vice-chair of this committee.

**Mr. Boudria:** If the chair is willing to consider it, I would like to move that the new deputy whip, Mrs. Marlene Catterall, be named the vice-chair of the committee to fill the vacancy left by the untimely resignation of the person who has just resigned.

• 1105

**The Chairman:** Are there any other nominations for the position of vice-chair of the committee? No? There being no further nominations, I declare nominations closed and I declare Mrs. Catterall elected as vice-chair of the committee.

I note that Standing Order 106(2) specifies that each standing or special committee shall elect a chairman and two vice-chairmen, of whom two shall be members of the government party and a third a member in opposition to the government. So we've complied with the standing order in this election, and therefore everybody's happy.

Monsieur Langlois.

**M. Langlois (Bellechasse):** Tout d'abord, monsieur le président, j'ai obtenu de la bibliothèque, et cela peut intéresser les collègues, le texte d'une révision de la déviation du quotient dans diverses provinces canadiennes, qui consiste en un résumé et la liste des dispositions législatives. J'attire l'attention de mes collègues sur le fait que dans les grandes provinces les plus peuplées, comme le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, la déviation du quotient est de 25 p. 100, avec une disposition assez particulière en Alberta où, dans certaines circonstances, on peut même aller jusqu'à 50 p. 100 pourvu que cela ne touche pas plus de 5 p. 100 des circonscriptions totales de la province.

On voit que la règle du 25 p. 100 doit être calculée sur une base de population, sauf dans les très petites provinces et sauf dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard où la distribution ne se fait pas par la population mais suivant les comtés, ce qui a été déclaré illégal par les tribunaux, c'est contraire à la Charte. On doit le faire suivant une base de population. J'ai ce document à votre disposition et si mes collègues désirent l'avoir, je vais le laisser à la greffière pour qu'elle puisse le faire circuler.

**Le président:** La séance est ouverte. Nous avons le quorum.

Monsieur Boudria.

**M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell):** Monsieur le président, comme je vous l'ai indiqué et indiqué au comité à la dernière réunion, je désire donner ma démission en tant que vice-président du comité. S'il n'est pas nécessaire que je vous la donne par écrit, ma déclaration dans les *Procès-verbaux et témoignages* constituera ma démission.

Est-ce acceptable?

**Le président:** Parfaitement. Merci, monsieur Boudria. Merci de vos services exceptionnels en tant que vice-président du comité.

**M. Boudria:** Si la présidence veut bien accepter ma motion, je propose que la nouvelle whip adjointe, M<sup>me</sup> Marlene Catterall, soit nommée vice-présidente du comité en remplacement de la personne qui vient tout juste de démissionner.

• 1105

**Le président:** Y a-t-il d'autres candidatures au poste de vice-président du comité? Non? Dans ce cas, je mets fin aux mises en candidature et je déclare M<sup>me</sup> Catterall élue vice-présidente du comité.

Je note que l'article 106(2) du Règlement prévoit que tous les comités permanents et spéciaux doivent élire un président et deux vice-présidents, deux d'entre eux devant appartenir au Parti ministériel et le troisième devant être issu des rangs de l'opposition. Nous nous sommes donc conformés à cette disposition, ce qui devrait satisfaire tout le monde.

Mr. Langlois.

**M. Langlois (Bellechasse):** Mr. Chairman, I would like to indicate that I have obtained from the Library a document reviewing the variance from the quotient in different Canadian provinces consisting of a summary and a list of the legislative provisions. I draw the attention of my colleagues to the fact that in the larger and more densely populated provinces, such as Quebec, Ontario, B.C., Alberta, Saskatchewan the variance from the quotient is 25%, with a rather unique provision for Alberta, where in some cases it can go up to 50% as long as it does not affect more than 5% of the total number of electoral districts in the province.

We see that the 25% is calculated with the population as a basis, except in the very small provinces and in particular Prince Edward Island, where the distribution is not done according to the population but according to the counties, a practice that was struck down by the courts as going against the Charter. The population has to be used as a basis. I have this paper here and if my colleagues are interested, I can leave it with the Clerk who will circulate it.

[Texte]

**Le président:** Excellent. D'accord. Merci pour votre diligence monsieur Langlois. Maintenant nous pouvons peut-être considérer les questions que nous avons différées à la dernière réunion de ce Comité. Mais avant cela, peut-être vous voudriez introduire une petite discussion, monsieur Girard, concernant votre nouvelle ébauche du projet de loi.

**M. Jacques Girard (directeur, services juridiques, Bureau du directeur général des élections):** Merci monsieur le président. Exceptionnellement, je voudrais partager avec le Comité, ce matin, certaines modifications que nous avons préparées en tenant compte des instructions que vous nous avez données lors de notre rencontre de mardi dernier. Évidemment, c'est toujours plus laborieux qu'on ne le pense au départ, et nous n'avons terminé cette ébauche qu'hier soir. C'est ce qui explique que je n'ai pas été en mesure de vous donner, ce matin, une version consolidée de la législation mais cela pourrait être préparé rapidement. À la limite, ce n'est que du traitement de texte, mais le temps nous a fait défaut. Il est possible également que vous releviez des fautes de frappe mais tout cela sera corrigé.

Plus particulièrement, je voulais ce matin, partager avec le Comité certaines de nos préoccupations. En effet, on reçoit des instructions et on en prend note, mais en les étudiant, on s'aperçoit qu'il y a des conséquences qui n'ont pas été envisagées. Il y en d'ailleurs deux dont j'aimerais vous entretenir. Mais j'aimerais d'abord vous dire que nous avons remis d'autres documents à la greffière, notamment un tableau faisant état des écarts de population dans les circonscriptions électorales, à plus ou moins 15 ou 25 p.100. J'espère que ces documents vous ont été distribués.

J'ai également remis à la greffière du Comité une carte des Territoires du Nord-Ouest et les propositions de la commission. Je pense que je n'ai pas été suffisamment clair quand je parlais des difficultés que soulevaient les modifications qu'il faut apporter à la loi. Alors, avec les cartes que j'ai apportées ce matin, je pense qu'on pourra cerner plus rapidement le problème que d'en parler de façon purement théorique. Je laisse évidemment à la présidence le soin de déterminer quand on voudra se pencher là-dessus.

• 1110

Cependant, en ce qui concerne l'ébauche de ce matin, il a été longuement question, la semaine dernière, de l'article 6 qui prévoit la procédure de nomination des commissaires par le président de la Chambre.

Les légistes du Bureau du conseiller législatif du Parlement ont travaillé sur une nouvelle version de l'article 6 qui vous est soumise ce matin. Cependant, il y a des difficultés qui ne sont pas réglées et avant d'aller plus loin, on a décidé de vous soumettre le problème ce matin.

Le problème, en termes simples, est le suivant: Tout au début, lorsque le Comité a commencé ses travaux, un des objectifs à atteindre était, dans la mesure du possible, de raccourcir la période de temps pendant laquelle le processus de redistribution prend place. On parle actuellement d'un processus qui dure près de trois ans, et le Comité souhaiterait qu'il soit raccourci.

[Traduction]

**The Chairman:** Fine, thank you for your diligence, Mr. Langlois. Now we can come back to the questions that we have reserved at our last meeting. Before that, however, maybe you would like to launch the discussion by telling us where you are with your new draft of the Bill, Mr. Girard.

**Mr. Jacques Girard (Director, Legal Services, Office of the Chief Electoral Officer):** Thank you, Mr. Chairman. Exceptionally, I would like to review with the committee this morning a number of changes that we have made following the direction that we were given when we met last Tuesday. Of course, the work always ends up more complicated than first anticipated, and we completed the draft only last night, which explains why I have not been able to provide you this morning a consolidated version of the legislation, that could be done fairly quickly in any event. It is only a question of word processing, but we simply ran out of time. There could also be some typographical errors, but they will be corrected in due time.

More to the point, I would like to share with the committee this morning a number of concerns that we have. We receive instructions and we note them, but sometimes upon reflection we see that they lead to unforeseen results. I would like to signal out two instances in particular. First, I would like to say that we have left other documents with the Clerk, among them a table indicating the variances in population in the electoral districts at more or less 15% and 25%. I hope they have been circulated.

I have also given the Clerk of the Committee a map of the Northwest Territories and the Commission's proposals. I don't think that I was clear enough when I talked about the problems caused by some changes in the Act. With some of the maps that I have brought with me this morning, I hope to be able to illustrate my point more easily than by talking strictly in the abstract. The Chair will of course decide when the appropriate moment will be.

Coming back to this morning's draft, there were long discussions last week on section 6 dealing with the appointment of commissioners by the Speaker.

The drafters of the Office of the Law Clerk of Parliament have worked on a new version of section 6 and you have it before you this morning. There is a problem, however, and before going any further, we decided to consult you this morning.

Put simply, the problem is the following: At the outset, when the committee first started its work, one objective was to shorten as much as possible the length of time taken by the redistribution process. We are talking about a process lasting three years and the committee wants it cut.

[Text]

[Translation]

Or, l'un des moyens élaboré pour atteindre cet objectif, est de faire en sorte que dès que les chiffres de la population sont connus, donc, neuf mois après le recensement de Statistique Canada, le Président de la Chambre ait procédé à des consultations, de telle sorte que la mise en place des commissions puisse se faire beaucoup plus rapidement qu'actuellement.

Le problème qu'on a actuellement, dans la version de l'ébauche qu'on vous soumet ce matin, c'est qu'on dit au Président de la Chambre des communes que, dès que le recensement décennal ou quinquennal a eu lieu, il doit amorcer des consultations pour la nomination de deux commissaires. Le problème c'est qu'il n'est pas certain qu'on ait besoin de commissaires dans certaines provinces, parce que c'est seulement neuf mois plus tard qu'on saura s'il faut mettre en place une commission.

Le problème posé est, je pense, assez simple: on demande au Président de la Chambre d'aller solliciter des candidatures, de faire un processus de consultation et puis, finalement, les personnes choisies pourraient ne pas avoir besoin d'agir.

C'est dans ce sens-là qu'il y a quelques difficultés, d'autant plus qu'avec les nouvelles exigences demandées aux commissions en vertu du projet, on peut penser que cela sera un travail plus exigeant qu'il ne l'était dans le passé. Alors, on parle même d'un délai d'un an ou de huit mois, selon que les commissaires pourraient être appelés à siéger à temps plein.

Alors évidemment, si on exige de quelqu'un qu'il fasse des démarches, parce que ce sont souvent des professeurs d'université, pour obtenir un congé sans solde ou un congé sabbatique d'un an, et pour apprendre neuf mois plus tard que finalement leurs services ne sont pas requis, il y a quelque part une inconsistance dans le processus. C'est le premier point que je voulais soulever avec vous.

L'autre point, c'est qu'en conséquence de ce processus-là, on s'est posé la question, à savoir ce qui arriverait si, deux mois avant la fin des travaux d'une commission, un des commissaires décédait? En vertu de la loi actuelle, à l'article 9.3, il est prévu qu'en cas de décès, la personne est remplacée de la même façon qu'elle avait été nommée. Étant donné la «lourdeur» du nouveau processus, est-ce qu'on veut que, dans cette éventualité, le Président de la Chambre sollicite à nouveau des candidatures? Mécanismes d'entrevue, dépôts d'une liste à la Chambre? Ce sont des questions ouvertes pour une discussion avec le Comité, qui nous permettront d'améliorer l'article 6.

**The Chairman:** I presume the speaker had a series of applications when he first advertised the position, so I would have thought he could re-nominate somebody if there is a death.

But I am not sure I understand how this changes the nature of the job from what it was before, particularly. They have to do three maps instead of one. There might be a second set of hearings, but of course now they have to consider things if the committee refers matters to them, and the hearings don't have to be as extensive as they were the first time. It speaks of a second set of hearings. It doesn't say they have to do hearings in every city they had them in the first time or have them for as long a period. So I just wonder how much we are changing this job.

One way to shorten the process, as envisaged, is to make it possible for the Speaker of the House to engage in consultations in advance so that as soon as the figures are known, nine months after Statistics Canada's census, the commissions can be set up. They have to be in place much faster than at present.

The problem is that in the draft that we submit to you this morning we say that the Speaker of the House of Commons is supposed to initiate consultations to appoint two commissioners as soon as the decennial or quinquennial census is held. The point is we are not sure two commissioners will be necessary for each province, we will only know for certain nine months after.

You can see our dilemma: We are asking the Speaker of the House to canvass candidates, to engage in consultations, but the people chosen could have nothing to do in the end.

That is the problem, and it is exacerbated by the fact that the commissions take on added responsibilities in the new bill. They are expected to work harder than in the past. So the time could be a year or eight months, after which the commissioners could be asked to work full time.

It seems a bit illogical to ask people to make arrangements, often they are academics, to obtain leave without pay or a sabbatical leave for one year, only to tell them nine months after that their services will not be required after all. That is the first point that I wanted to raise with you.

My second point follows from that. We have asked ourselves what would happen if two months before the end of a commission's work one of the commissioners died. Section 9.3 of the present act says that in the case of death the person is replaced the same way he was appointed. In view of all that the new process entails, do we want the Speaker of the House to ask again for candidates in such an eventuality? Do we want new interviewers, the tabling of another list in the House? We want to discuss these problems with the committee in view of improving section 6.

**Le président:** Je suppose que le président a reçu une série d'offres lorsqu'il a demandé des candidatures; il peut nommer quelqu'un qui se trouve sur cette liste en cas de décès.

Par ailleurs, je me demande dans quelle mesure nous changeons la nature de la tâche confiée aux commissaires. Ils doivent préparer trois cartes au lieu d'une. Il se peut qu'ils tiennent une deuxième série d'audiences, ils doivent évidemment tenir compte des observations qui leur sont faites par le comité, mais ces audiences n'ont pas besoin d'être aussi longues que la première fois. Il est simplement question d'une deuxième série d'audiences. Il n'est pas dit que ces audiences doivent être tenues dans toutes les mêmes villes ou durer aussi longtemps que la première fois. Je me demande à quel point nous compliquons la tâche.

[Texte]

[Traduction]

**Mr. Carol Lesage (Assistant Director, Operations, Electoral Geography, Office of the Chief Electoral Officer):** Another factor that leads us to believe it would be more of a full-time job is initially, where the commissions must wait to get the initial input from the public and then take that into consideration before they issue proposals. It is all these factors, and with a reduced time—Right now they have a year, but they work part-time. With a reduced period and more activities, we felt they would certainly—maybe not have to be there necessarily every day, but much more frequently than they are there right now.

**M. Carol Lesage (directeur adjoint, Opérations, Géographie électorale, Bureau du directeur général des élections):** Un autre facteur qui nous fait dire que le travail est davantage un travail à plein temps a trait au fait que les commissions doivent attendre les observations du public au départ et en tenir compte avant de faire leurs propositions. Ce sont toutes ces raisons, et le fait que le délai est réduit... Il est d'un an actuellement, mais les commissaires travaillent à temps partiel. Nous avons pensé qu'avec un délai moindre et des responsabilités accrues... ils ne seront peut-être pas obligés de travailler tous les jours, mais ils devront consacrer plus de temps qu'auparavant à leur travail.

• 1115

**The Chairman:** Are there any other comments from members?

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** For the sake of the record, Mr. Chairman, if I hear what is being said, we are perhaps creating a mini-industry here in redistribution, every five years, followed by two years' of hustling around, and another year of inquisition. With the compressed timeframes for executing the redistribution, it may well be that the commissioners will have to work more diligently and put more hours per week into the exercise. Maybe all that really does is narrow the list of potential commissioners. If a commissioner is available for quasi full-time work, then a commissioner is available; and if not, not.

**The Chairman:** Yes.

**M. Girard:** Je pense avoir raison quand je vous dis que le débat est académique dans la mesure où évidemment, le Comité en viendra à la conclusion que pour des raisons financières, il ne souhaite pas avoir des commissions qui siègent après les recensements quinquennaux. Et sous réserve de vérification, je pense que le Comité avait décidé, avant d'arrêter sa décision finale là-dessus, de voir les coûts entraînés par cette étape supplémentaire dans la révision des limites des circonscriptions électorales.

**The Chairman:** While we're waiting to hear—

**Mr. Girard:** We do have them this morning. Should you wish to have a look at those, we're ready to discuss them.

**The Chairman:** Sure. Let's have those.

**Mr. Harper (Calgary West):** I want to raise one question on this. I'm not clear now, with all of these changes. What exactly will be the time line for a new process from its initiation, which could be today for example, until completion? Exactly where are we on that?

**The Chairman:** We have figures on that, too.

**Mr. Girard:** We left a time line with the clerk last week, so maybe we can walk through the document.

**The Chairman:** What do you want to start with, the time lines?

**Mr. Girard:** The time lines or the cost. It's up to the chairman.

**The Chairman:** The time lines affect both the quinquennial and the decennial census work, so why don't we start with the time lines and then we'll turn to the cost.

**Le président:** Y a-t-il d'autres observations de la part des membres du comité?

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Pour le compte rendu, monsieur le président, si je sais bien ce qui est dit ici, nous sommes en train de créer une petite industrie du remaniement; le processus se met en branle tous les cinq ans, il suppose deux ans d'activités intenses plus une autre année de recherche. Avec des délais raccourcis pour le remaniement, il se peut que les commissaires aient à travailler plus rapidement et à consacrer plus d'heures par semaine à leur travail. Il y aura peut-être moins de candidats aux postes. Les commissaires devront être prêts à travailler presque à plein temps. S'ils ne peuvent pas, tant pis.

**Le président:** Je comprends.

**M. Girard:** I would say that the question is academic since the committee will come to the conclusion that for financial reasons it does not want commissions sitting after quinquennial censuses. I may be corrected, but I think the committee has said that before making a final decision on that it wants to look at the cost of having an added step in the readjustment of the electoral boundaries.

**Le président:** Pendant que nous attendons...

**M. Girard:** Nous les avons. Si vous le désirez, nous pouvons discuter.

**Le président:** Très bien. Produisez-les.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** J'aurais une question. Je ne comprends plus très bien avec tous ces changements. Quels sont les délais prévus dans le nouveau processus, du début à la fin? Où en sommes-nous maintenant?

**Le président:** Nous avons les chiffres pour cela également.

**M. Girard:** Nous avons remis une liste indiquant les délais à la greffière la semaine dernière; nous pouvons passer cette liste en revue avec vous, si vous le désirez.

**Le président:** Vous voulez parler des délais ou des coûts en premier?

**M. Girard:** À vous de décider, monsieur le président.

**Le président:** La question des délais touche les recensements quinquennaux et décennaux; nous pourrions les examiner en premier, puis passer aux coûts.

## [Text]

Monsieur Girard, vous commencerez avec le processus de la redistribution dans l'ébauche du procès-verbal.

**M. Girard:** M. Lesage qui est l'expert des opérations va vous donner les réponses de sa pratique.

**Mr. Lesage:** I should mention at the outset that this time line is the one following a quinquennial census, although whether it would be a redistribution following a decennial or a quinquennial census the time line would be the same. It's easier to have a concrete example so we wanted to have some dates that are close to reality in the time line.

The date for the next quinquennial census, in 1996, has been set as May 14, so we started with that date, census day, May 14.

In the bill as it stands right now you will recall that we have a period of six months where the potential members could file their applications to become members.

This issue that Jacques raised a few minutes ago will have to be resolved at some point, because as Jacques was saying, now we wouldn't be sure if commissioners would be required in every province and we would only know that nine months after census day. But regardless of that issue, if we walk through the time lines, the first line is census day. Then there was this period for receipt of applications by the Speaker and then, nine months later, line three, is the receipt of the official census data by the Chief Electoral Officer and the minister, so that we're now at February 14.

Then in the bill there's a period of 45 days for the nominations to take place and to be confirmed by proclamation through the Governor in Council That's line 4.

• 1120

Then we usually give two weeks' notice—in the past we've given one month, but now we've cut it down to two weeks—to each judge who will chair each commission to convene them to a meeting where they will receive the population figures for their own province. That is important, because that is the date that sets the one-year period they have in the legislation to complete their report. Their one-year period starts the day we give them the figures.

In the original time line we had provided to you last spring, we had reduced that one-year period to eight months. Now we're saying—and this is why we issued the new time line—with the various steps that are added in the draft bill, we have to bring that period back to twelve months; we can no longer reduce it to eight months.

The first activity is the publication of this notice, where the commissions will provide a list of all the existing electoral districts in their province, with the population of each electoral district and a text as to the way in which they intend to proceed in conducting the redistribution in their own province. You will recall that this notice has to be published within the first 30 days of operation of the commission, and they have to give the public 30 days to respond. So that's lines 7 and 8.

Then the commissions will prepare their scenarios as to how they're going to divide the province. That's line 9. We've added additional time to prepare the three alternate plans.

## [Translation]

Mr. Girard, you can start with the redistribution process in the draft.

**Mr. Girard:** Mr. Lesage is the operations expert. He can give you the benefit of his experience.

**Mr. Lesage:** Ces délais suivent les recensements quinquennaux. Cependant, ils resteraient les mêmes dans les deux cas. Il est plus facile d'avoir un exemple concret et de donner des dates qui correspondent à quelque chose.

La date du prochain recensement quinquennal en 1996 a été fixée au 14 mai. Nous avons pris cette date comme point de départ.

Le projet de loi actuel prévoit une période de six mois au cours de laquelle les gens peuvent présenter des demandes pour devenir commissaires.

Le problème soulevé par Jacques il y a quelques minutes devra être résolu. Comme Jacques le disait, nous ne sommes plus sûrs que des commissaires seront nécessaires dans chaque province; nous ne le saurons vraiment que neuf mois après la date du recensement. Quoi qu'il en soit, la première échéance est le jour du recensement. Ensuite, il y a une période au cours de laquelle le Président reçoit les demandes; neuf mois après, à la troisième ligne, le directeur général des élections et le ministre reçoivent officiellement les données du recensement. Nous sommes maintenant au 14 février.

Puis le projet de loi prévoit une période de 45 jours pour les nominations, lesquelles sont confirmées par voie de proclamation par le gouverneur en conseil. Nous sommes à la ligne 4.

• 1120

Ensuite, nous donnons un avis de deux semaines—nous avons déjà donné un mois, mais c'est maintenant deux semaines—à chaque juge qui présidera une commission; il doit convoquer sa commission pour qu'elle reçoive les chiffres sur la population de la province. C'est important, parce que c'est la date du début de la période d'un an prévue dans la loi pour le dépôt du rapport de la commission. La période d'un an commence à la date où la commission reçoit les chiffres.

Dans la liste des délais que nous vous avons fournie le printemps dernier, nous avions réduit cette période d'un an à huit mois. Nous estimons maintenant—c'est la raison pour laquelle nous vous avons remis une autre liste de délais—with les diverses étapes qui ont été ajoutées au projet de loi, que le délai doit être ramené à 12 mois; nous ne pouvons plus envisager une période de 8 mois.

La première mesure à prendre est la publication de cet avis. Les commissions doivent fournir une liste de toutes les circonscriptions électorales de leur province, en indiquant ce qu'est la population dans chaque circonscription électorale et comment elles entendent procéder au remaniement dans leur province. Cet avis doit être publié dans les 30 premiers jours d'existence d'une commission et le public quant à lui a 30 jours pour réagir. Nous sommes aux lignes 7 et 8.

Ensuite les commissions préparent leurs scénarios en vue de répartir la province. Nous sommes à la ligne 9. Nous avons ajouté du temps pour tenir compte du fait que trois scénarios différents doivent être préparés.

## [Texte]

Line 11 is the publication of the proposal in the *Canada Gazette* and a notice that could be published either in the papers or through other means, advising the public that the proposals are available in the *Canada Gazette*, inviting the public to participate at the public hearings and giving them the statutory 60 days to file their objections to the proposals. Then it's the hearings, and finally the commissions prepare their report in view of what has happened at the hearings. Then if need be, a second set of hearings in selected localities. Again there's some time for the notice for the second hearings—that's 30 days again—the time for the second set of hearings themselves, and finally the completion of the report, and at the end the proclamation of the representation order.

In trying to make these timeframes realistic, we felt it would require more time on the part of the commissioners, so that would have to be taken into account when they're selected. Also the time line does not take into account statutory holidays and weekends; it's working pretty well full-time. The period of the hearings on line 13 goes over the Christmas period. Of course we have to be realistic and expect that there might be a week lost there. It's a tight schedule, but we think it's realistic.

**Mr. Harper:** What is the time line for all of this in the current act, how many months? This is almost three years—

**Mr. Lesage:** That's right, it's two and a half years right now.

**Mr. Harper:** So it would lengthen it.

**Mr. Lesage:** Yes.

**Mr. Harper:** My next question would actually be more for you, Mr. Chairman, as the oracle of the government here. If the government intends to restart the 1991 process over again, would it require the whole three years? How exactly would that happen?

**The Chairman:** Mr. Harper, the first nine months are taken up waiting for the figures from Statistics Canada. So it's not really part of the process.

**Mr. Harper:** And receiving applications.

• 1125

**The Chairman:** Yes. Well, you're doing that during that time just to save time. The process really starts when the figures come in in February, when you know whether you have to appoint. If you talk about the process itself, you'll find that it runs for about 14 months from the date of appointment to the date of completion of the reports and the proclamation of the representation order. You then have to wait for the enforcement, and we have talked about reducing that period from twelve to seven months. That's a matter for the parties to decide, because if the parties can be ready—

**Mr. Lesage:** Yes, that's right.

**The Chairman:** —then I understand that the Chief Electoral Officer can be ready in seven months.

**Mr. Lesage:** That's right, yes. In line 20 we left it as it is currently, but originally we suggested that it could be reduced to seven or eight months, whatever time the parties feel that—

## [Traduction]

La ligne 11 représente la publication de la proposition dans la *Gazette du Canada* ainsi que d'un avis dans les journaux ou ailleurs indiquant à la population que la proposition est publiée en détail dans la *Gazette du Canada*, l'invitant à participer à des audiences publiques et lui accordant les 60 jours prévus dans la loi pour déposer ses objections. Les audiences ont lieu ensuite et les commissions préparent leur rapport en tenant compte de ce qu'elles ont entendu. Au besoin, il y a une deuxième série d'audiences dans certaines localités. Il y a un avis à donner pour cette deuxième série d'audiences—it doit être là encore de 30 jours—it y a le temps que durent ces audiences et enfin le temps nécessaire à la préparation du rapport. Le tout est couronné par la proclamation de l'ordonnance de représentation.

Pour que ces délais soient réalistes, nous avons jugé que les commissaires devraient consacrer plus de temps à leur travail. C'est un facteur dont il faudrait tenir compte au moment de leur sélection. En outre, ces délais n'incluent pas les congés statutaires ni les fins de semaine; le travail doit se faire de façon presque ininterrompue. La période d'audiences mentionnée à la ligne 13 inclut le congé de Noël. Nous devons nous attendre de façon réaliste à perdre une semaine à ce moment-là. Nous avons prévu un calendrier assez serré, mais nous pensons que les délais sont plausibles.

**M. Harper:** Quel est le délai pour toutes les mesures prévues dans la loi actuelle? C'est presque trois ans... .

**M. Lesage:** Le délai est de deux ans et demi actuellement.

**M. Harper:** Il serait prolongé.

**M. Lesage:** Oui.

**M. Harper:** Ma deuxième question s'adresse plutôt à vous, monsieur le président, en tant qu'oracle du gouvernement à ce comité. Si le gouvernement entend enclencher de nouveau le processus de 1991, prévoit-il trois ans? Comment les choses doivent-elles se passer?

**Le président:** Les neufs premiers mois il faut attendre les chiffres de Statistique Canada, monsieur Harper. Cette étape n'entre pas vraiment dans le processus.

**M. Harper:** Il faut également attendre de recevoir les demandes.

**Le président:** L'examen des demandes peut se faire en même temps. Le processus ne commence vraiment que lorsque les chiffres sortent en février et que le nombre de commissaires nécessaires est connu. Le processus lui-même ne dure en réalité qu'environ 14 mois, de la date de la nomination des commissaires à la date de la publication des rapports et de la proclamation de l'ordonnance de représentation. Suit la période d'application, et nous avons parlé de réduire cette période de 12 à 7 mois. C'est aux parties de décider, parce que s'ils sont prêts... .

**M. Lesage:** C'est juste.

**Le président:** ... le directeur général des élections, lui, peut être prêt en sept mois, si je comprends bien.

**M. Lesage:** Oui. À la ligne 20, nous n'avons pas changé le délai, mais nous avons dit qu'il pourrait être réduit à sept ou huit mois, selon le délai qui pourrait être suffisant pour les partis... .

*[Text]*

**Mr. Harper:** So for a restart of the 1991 process we would require a transitional arrangement in the bill specifically for that.

**The Chairman:** I don't think so, because we don't have to wait for the returns. The returns would be available immediately upon the bill being passed. They're available today.

**Mr. Harper:** To rephrase my question, then, if we restarted the 1991 process today, what would be the length of time?

**Mr. Lesage:** Depending on what's in the new legislation, if we're going with the same—

**Mr. Harper:** Based on this.

**The Chairman:** Based on this.

**Mr. Lesage:** Okay. Well, we wouldn't have to wait nine months for the return, as Mr. Milliken is saying. If we go with the same commissioners, then we can start right away at line 6.

**Mr. Harper:** So I assume that wouldn't be the government's intention.

**Mr. Lesage:** But if we started with new commissioners, if you add maybe two months for the appointments, you would start at line 4.

**The Chairman:** So what's the answer? Can we get the answer? Starting at line 4, what's the number of months?

**Mr. Lesage:** Approximately two years, depending again on how long afterwards there is for the order to be enforced. Right now it's one year, so if we reduce it by five months, it's a year and a half.

**Mr. Lee:** I just wanted to try to assist the calculation there, but it looks is if, once you have your census done, as you have now, you have 14 months of procedures followed by the in-force period. So you have 21 months. If you throw in another couple of months for roughage, then you have slightly less than two years.

**Mr. Harper:** We seem to be legislating six months for receipt of applications for commission membership.

**The Chairman:** Yes. That could be shortened, obviously.

**Mr. Harper:** It could be.

**The Chairman:** The only reason it's left at six is there's oodles of time while you're waiting for the census results.

**Mr. Harper:** So we can prepare for two to two and a half years.

**The Chairman:** Yes.

Are there any other questions on the time? Are people reasonably content with that?

What about reduction of the twelve months in force? Should we aim for seven? There was some talk of doing this the last time, and members were to get back to party officials and see if there was difficulty in the parties on this. I don't think anyone has heard anything on this.

*[Translation]*

**M. Harper:** Si nous remettons en branle le processus de 1991, nous avons besoin d'une disposition de transition dans le projet de loi.

**Le président:** Je ne le crois pas, puisque nous avons déjà les résultats. Les résultats seraient disponibles au moment où le projet de loi serait adopté.

**M. Harper:** Je vous repose ma question autrement. Si nous déclenchions de nouveau le processus de 1991, nous devrions envisager quel délai?

**M. Lesage:** Tout dépend de la nouvelle loi. Si nous avons les mêmes... .

**M. Harper:** En partant de ceci.

**Le président:** En partant de ceci.

**M. Lesage:** Eh bien, nous ne serions pas obligés d'attendre les résultats pendant neuf mois, comme M. Milliken l'a indiqué. Si nous avons les mêmes commissaires, nous pouvons commencer tout de suite à la ligne 6.

**M. Harper:** Je suppose que ce n'est pas ce que ferait le gouvernement.

**M. Lesage:** Avec de nouveaux commissaires, nous aurions besoin de deux mois pour les nominations, ce qui ferait que nous commencerions à la ligne 4.

**Le président:** Pouvez-vous avoir une réponse à notre question? Si nous commençons à la ligne 4, nous aurions besoin de combien de mois?

**M. Lesage:** D'environ deux ans, selon le temps qu'il faudrait pour l'application de l'ordonnance. Actuellement, c'est un an. Si nous ramenons cette période à cinq mois, nous pouvons dire un an et demi.

**M. Lee:** J'aimerais vous aider un peu à préciser la situation. Il semble qu'une fois le recensement effectué, c'est le cas actuellement, vous avez 14 mois de procédures, suivis d'une période d'application. Vous devez compter 21 mois. Si vous ajoutez deux mois parce que tout cela est approximatif, vous en êtes à presque deux ans.

**M. Harper:** Il semble que nous soyons en train de prévoir six mois dans la loi pour la réception des demandes des personnes désirant devenir commissaire.

**Le président:** Cette période pourrait évidemment être raccourcie.

**M. Harper:** Oui.

**Le président:** La seule raison pour laquelle elle est établie à six mois est qu'il y a beaucoup de temps disponible en attendant les résultats du recensement.

**M. Harper:** Nous pouvons donc dire deux ans ou deux ans et demi.

**Le président:** Oui.

Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Les députés sont-ils satisfaits des explications qu'ils ont reçues?

La période d'application de 12 mois ne pourrait-elle pas être raccourcie? Ne pourrions-nous pas la ramener à sept mois? Il en a été question la dernière fois. Les députés voulaient avoir l'occasion d'en parler aux dirigeants de leur parti afin de voir ce qu'ils pensaient. Je ne pense pas qu'il y ait eu de réponse encore.

## [Texte]

**Mr. Boudria:** That means that it's at that point where you would kick in the procedures whereby political parties would have foundation meetings for—

**The Chairman:** New ridings.

**Mr. Boudria:** —new constituency associations of Kingston without the Islands, if that were the case.

**The Chairman:** Exactly. Although that's almost unthinkable.

**Mr. Lee:** God forbid!

**Mr. Boudria:** Of course. But in that unlikely proposition, that would be the case. That would leave seven months for that kind of thing to happen.

**The Chairman:** Yes. New returning officers would have to be appointed.

**Mr. Boudria:** Oh, I see. So it's not just the political machine.

**The Chairman:** No.

**Mr. Boudria:** New returning officers have to be appointed by the Governor in Council.

**The Chairman:** Yes, and trained.

The Chief Electoral Officer has indicated that he could be ready in seven months. It's a matter of whether the parties can be.

**Mr. Lesage:** Yes. The new returning officers have to be appointed and new polling divisions have to be established under the new boundaries of the electoral districts.

**Mr. Boudria:** But of course, when establishing these polling divisions, the new returning officer can, at least theoretically, use the information and the polling divisions that were there the last time, with readjustment.

**Mr. Lesage:** Absolutely.

• 1130

**Mr. Boudria:** Just because there's redistribution doesn't mean all the work is useless.

**Mr. Lesage:** No.

**Mr. Boudria:** A lot of it is still useful.

**Mr. Lesage:** From historical data it looks like about 25% of the polling divisions change. Right now we're putting in place, with digital cartography, geographic information systems, where we'll be able to do it through automation much more quickly and then present a first draft to returning officers and see if they want to make minor changes with their local knowledge—because we'll do it from a more theoretical approach. But it should be pretty close to reality.

So we would be able to do it fairly quickly. As I say, it's about 25% of the polls that change.

**Mr. Lee:** The seven months are a minimum. It is not that it will virtually never be the case that we will have an election that will follow seven months after completion of the process, but that's the minimum period that must elapse before an election that is called would be conducted on the new boundaries. In most cases there would be a lot more than seven months to prepare Elections Canada and to prepare the ridings politically.

## [Traduction]

**M. Boudria:** C'est à ce moment-là que les partis politiques tiendraient des réunions pour la création... .

**Le président:** De nouvelles circonscriptions.

**M. Boudria:** ...de nouvelles associations de circonscriptions, ce pourrait être Kingston sans les îles, par exemple.

**Le président:** Oui, mais c'est presque impensable.

**M. Lee:** J'espère bien que non!

**M. Boudria:** C'est quand même ce qui se passerait dans une telle situation, si peu plausible soit-elle. Il n'y aurait que sept mois pour que toute cette activité ait lieu.

**Le président:** Oui. Il faudrait nommer de nouveaux directeurs de scrutin.

**M. Boudria:** Je vois. Il n'y a pas que la machine politique qui est visée.

**Le président:** Non.

**M. Boudria:** De nouveaux directeurs de scrutin devraient être nommés par le Gouverneur en conseil.

**Le président:** Et formés.

Le directeur général des élections a indiqué qu'en ce qui le concerne, il pourrait être prêt en sept mois. Il appartient maintenant aux partis de se prononcer.

**M. Lesage:** Oui. De nouveaux directeurs de scrutin doivent être nommés et de nouvelles sections de vote doivent être créées à la suite du remaniement des circonscriptions.

**M. Boudria:** Sauf que lorsque de nouvelles sections de vote sont créées, les nouveaux directeurs de scrutin peuvent en théorie utiliser l'information déjà disponible de même que ce qui est déjà en place, avec quelques modifications.

**M. Lesage:** C'est tout à fait juste.

**M. Boudria:** Le remaniement n'implique pas nécessairement que tout le travail est inutile.

**M. Lesage:** En effet.

**M. Boudria:** Une bonne partie est encore utile.

**M. Lesage:** D'après les données historiques, il semble que près de 25 p. 100 des sections de vote changent. Actuellement, avec la cartographie numérique, nous sommes en train de mettre sur pied des systèmes d'information géographique qui nous permettront de le faire beaucoup plus rapidement grâce à l'automatisation et de présenter ensuite une première ébauche aux directeurs de scrutin pour voir s'ils peuvent y apporter de légères modifications en tenant compte de leurs connaissances locales—car nous le ferons de façon plus théorique. Mais cela devrait être assez proche de la réalité.

Nous pourrons donc le faire assez rapidement. Comme je l'ai dit, près de 25 p. 100 des bureaux de vote vont changer.

**M. Lee:** Le délai de sept mois est un minimum. Cela ne veut pas dire que nous n'aurons pratiquement jamais l'occasion de tenir une élection sept mois après la fin du processus; il s'agit d'une période minimale qui doit s'écouler avant la tenue d'une élection dans le cas des nouvelles circonscriptions. Dans la plupart des cas, Élections Canada aura beaucoup plus de sept mois pour s'apprêter et préparer politiquement les circonscriptions.

[Text]

**Mr. Harper:** I think we want to do some more checking on that, Mr. Chairman. My sense is that it might be a little short for the parties.

**The Chairman:** Seven months?

**Mr. Harper:** Yes.

**The Chairman:** I urge everybody to check it. I think that was the aim when we discussed this in July, or earlier this fall—I've forgotten. I remember us having this discussion once before. I think the suggestion was we go back to the party officials on this and get their input. I'd urge members to see that's done at an early date.

Is everybody agreed on the 12 months for the report stages that are listed as 6 to 18 on this draft? Is that satisfactory?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Chairman:** Now, expenditures: estimate of projected redistribution costs with digital cartography. Mr. Lesage, do you want to tell us something about that?

**Mr. Lesage:** These costs were discussed with the Chief Electoral Officer and reviewed by him before we brought them this morning. These are the costs, again using digital cartography technology, for drawing the maps, for computing population counts, and for readjusting polling divisions.

It's important to mention it because it reduces the cost in a large portion of the costs shown in lines 3 and 4 by half. We're confident by the time the next redistribution rolls around we'll be ready to use this technology.

To arrive at the costs for the redistribution, we took into account the trigger clauses in the proposed draft bill. You will recall that for a decennial redistribution the trigger clause is different from that for the quinquennial. For a decennial redistribution, to have a commission in any given province, there has to be a change in the number of seats originally allocated and a difference in the quotient of at least one electoral district of more than 25%, if we go with 25%. This is all in 1994 dollars, by the way.

To arrive at some costs we looked at the historical data following the 1981 census, the 1986 census, and the 1991 census. Based on the data from those three censuses, in a decennial redistribution, if we go with a 15% allowed variance from the quotient, the cost shown there for a decennial redistribution assumes there would be no redistribution in the Northwest Territories or in P.E.I.

• 1135

So that's the cost for redistribution everywhere else in the country. If we go with a 25% variance, there would be no redistribution in the Northwest Territories, P.E.I., Manitoba, and Saskatchewan.

The next line, the quinquennial redistribution, here the trigger clause says that there has to be a quarter of the ridings in a province that vary from the quotient by more than whatever we agree to, 15% or 25%. So with a 15% variance there would be no redistribution again in the Northwest Territories, P.E.I., Manitoba, and Saskatchewan.

[Translation]

**M. Harper:** Monsieur le président, je pense qu'il faut que nous fassions des vérifications à cet effet. J'ai l'impression que ce délai est un peu court pour les partis.

**Le président:** Sept mois?

**M. Harper:** Oui.

**Le président:** Je vous exhorte tous à le vérifier. Je pense que tel était l'objectif quand nous en avons discuté en juillet, ou au début de l'automne — j'ai oublié. Je me souviens que nous en avons déjà discuté une fois. Il était question que nous consultions les dirigeants des partis pour obtenir leur avis. Je vous exhorte à le faire rapidement.

Tout le monde est-il d'accord sur le délai de 12 mois pour les étapes de rapport qui figurent aux points 6 à 18 sur cette ébauche? Êtes-vous satisfaits?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Passons maintenant aux dépenses: coût estimatif du remaniement avec la cartographie numérique. Monsieur Lesage, voulez-vous nous en parler?

**M. Lesage:** Nous en avons parlé avec le directeur général des élections qui les a examinées avant que nous ne vous les présentions ce matin. En utilisant une fois de plus la technique de la cartographie numérique, tels sont les coûts relatifs au dessin des cartes, au recensement de la population et au remaniement des sections de vote.

Il est important de signaler que cette technique nous permet de réduire de moitié une grande partie des coûts figurant aux lignes 3 et 4. Nous sommes certains qu'au prochain remaniement, nous serons prêts à utiliser cette technique.

Pour obtenir les coûts du remaniement, nous avons tenu compte des clauses de déclenchement figurant dans le projet de loi. Je vous rappelle que la clause de déclenchement d'un remaniement décennal est différente de celle d'un remaniement quinquennal. Dans le cadre d'un remaniement décennal, pour constituer une commission dans une province donnée, il doit falloir modifier le nombre de sièges initialement alloués et il doit y avoir une différence du quotient d'au moins une circonscription électorale de plus de 25 p. 100, si tel est le pourcentage adopté. Soit dit en passant, les coûts sont indiqués en dollars de 1994.

Pour calculer certains coûts, nous avons examiné les données historiques découlant des recensements de 1981, 1986 et 1991. D'après les données de ces trois recensements, dans un remaniement décennal, si nous prenons un taux de variation permis de 15 p. 100 par rapport au quotient, le coût indiqué ici est fondé sur l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait pas de remaniement dans les Territoires du Nord-Ouest ni dans l'Île-du-Prince-Édouard.

• 1135

Tel est donc le coût du remaniement dans toutes les autres régions du pays. Si nous prenons un taux de variation de 25 p. 100, il n'y aura pas de remaniement dans les Territoires du Nord-Ouest, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Saskatchewan.

La ligne suivante porte sur le remaniement quinquennal; ici, la clause de déclenchement stipule qu'un quart des circonscriptions d'une province donnée doivent varier, par rapport au quotient, de 15 p. 100 ou 25 p. 100 selon les cas. Avec une variation de 15 p. 100, il n'y aurait pas de remaniement dans les Territoires du Nord-Ouest, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Saskatchewan.

## [Texte]

With a variance of 25% there would be a redistribution only in Newfoundland. Again, if the trigger clause is a quarter of the ridings, in Newfoundland it's two out of seven and one of the two would be Labrador. So if Labrador is in a schedule, then again there would be no quinquennial redistribution anywhere.

Are there any questions?

**The Chairman:** I have a question. In figuring out your provinces that would or would not have one, you're basing it on a redistribution done at 25% variance. So if the decennial redistribution were done at 15% variance and the same test was the one that supplied at 15% and 25% the ridings for the quinquennial, you'd have fewer provinces, I suspect, that would need one than what you've shown. So the costs would be down somewhat if the test was 15% for both the quinquennial and the decennial.

**Mr. Lesage:** We established the figures at 15% and 25%. So they're fairly close to reality.

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** To follow up on that, it would be somewhere in between if we went with one of 15% or 25% for the quinquennial and another for the —

**Mr. Lesage:** Yes.

**Mrs. Catterall:** Okay. If I can just be sure I understand what the picture is here, a 15% permitted variance would result in an extra cost of \$12 million for the time period over a 25% variance. Is that right?

**Mr. Lesage:** Are you looking at the difference between the two bottom figures?

**Mrs. Catterall:** Yes.

**Mr. Lesage:** Basically, yes.

**Mrs. Catterall:** In other words, it would cost us 50% more to go with the 15% variance than to go with the 25%.

**Mr. Lesage:** Yes.

**Mrs. Catterall:** Okay. Thank you.

**Mr. Lesage:** Lines 3 and 4 are the expenditures that follow a redistribution. Those are for training new returning officers, establishing the polling divisions, and printing all the documents that result from this exercise.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** I'd like to just follow up on your question, Peter. In calculating these costs, had a redistribution taken place just prior to the starting date of your calculation—say, the previous census—would that have reduced the costs?

Maybe I'm not explaining myself well enough. Had this process been going on previous to where you started to calculate, would the variances have been less when you started so that the cost would have been less than you've calculated here?

**Mr. Lesage:** Possibly, yes. Over a long period of time one would assume that the variance since redistribution would have taken place more frequently.

## [Traduction]

Avec une variation de 25 p. 100, il n'y aurait de remaniement qu'à Terre-Neuve. Une fois de plus, si la clause de déclenchement porte sur un quart des circonscriptions, il y en aura deux sur sept à Terre-Neuve, et l'une des deux serait le Labrador. Par conséquent, si l'on inscrit le Labrador dans l'annexe, il n'y aura de remaniement quinquennal nulle part.

Y a-t-il des questions?

**Le président:** J'en ai une. Pour déterminer les provinces qui en auraient ou qui n'en auraient pas, vous avez fondé le remaniement sur une variation de 25 p. 100. Par conséquent, si le remaniement se faisait en fonction d'une variation de 15 p. 100 et si l'on appliquait le même facteur aux circonscriptions pour le remaniement quinquennal, je présume qu'il y aurait moins de provinces qui en auraient besoin, contrairement à ce que vous avez indiqué. Ainsi donc, les coûts diminueraient un peu si le taux de variation était de 15 p. 100 pour les remaniements quinquennal et décennal.

**M. Lesage:** Nous avons établi les variations à 15 p. 100 et à 25 p. 100. Ce sont des taux assez proches de la réalité.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** Dans le même ordre d'idées, on se retrouverait à peu près au milieu si nous choisissions 15 p. 100 ou 25 p. 100 pour le remaniement quinquennal et un autre chiffre pour . . .

**Mr. Lesage:** Oui.

**Mme Catterall:** Très bien. Si je comprends bien, une variation permise de 15 p. 100 pourrait entraîner des coûts supplémentaires de 12 millions de dollars pour la période visée par rapport à un taux de 25 p. 100. N'est-ce pas?

**Mr. Lesage:** Faites-vous allusion à la différence entre les deux chiffres en bas?

**Mme Catterall:** Oui.

**Mr. Lesage:** Vous avez raison.

**Mme Catterall:** Autrement dit, un taux de variation de 15 p. 100 nous coûterait 50 p. 100 de plus qu'un taux de 25 p. 100.

**Mr. Lesage:** Oui.

**Mme Catterall:** Très bien. Je vous remercie.

**Mr. Lesage:** Les lignes 3 et 4 indiquent les dépenses découlant d'un remaniement. Il s'agit de la formation de nouveaux directeurs de scrutin, de la mise sur pied des nouvelles sections de vote et de l'impression de tous les documents connexes.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** Peter, ma question va dans le même sens que la vôtre. Dans le calcul des coûts, si un remaniement avait eu lieu immédiatement avant la date à partir de laquelle vous avez effectué vos calculs—disons le recensement précédent—cela aurait-il réduit les coûts?

Je ne m'explique peut-être pas assez clairement. Si ce processus avait déjà commencé avant la date du début des calculs, les taux de variation et les coûts auraient-ils été inférieurs à ceux que vous avez indiqués ici?

**Mr. Lesage:** Probablement. Je présume que sur une longue période, la variation depuis le remaniement aurait eu lieu plus fréquemment.

[Text]

**Mr. Hermanson:** Even in the five-year period just prior to that, because all you need is the five years previous to the calculations here, had this process been in place and you had extended it back another five years and calculated the costs for the last ten years, would that have reduced the overall costs?

**Mr. Lesage:** Possibly.

**Mr. Lee:** Just to clarify further on the costing, can I assume that your view of the potential costs as they relate to the cost of paying the commissioners themselves based on an historical cost of the commissioners, or is it based on a specific projection of how many hours or how much work they would have to put into it?

• 1140

**Mr. Lesage:** Yes, that's right. It's based on a projection of how much work they would be required to do, given the new provisions in the bill.

**Mr. Harper:** I just want to follow up on these questions, because I do think these cost figures are extremely misleading.

This is historical data. It's the cost of moving to a 15% variation when in fact you were in a period in which a 25% variation was administered. Consider the implementation of the 15% variation as a decennial redistribution, as we're contemplating doing for 1991. The costs are marginal at first, but after that they wouldn't be any different than if you had a 25% variation because that's the framework under which you're working.

Is my logic wrong?

**Mr. Lesage:** No. However, if it's 15%, there might not be 25% of the electoral district above or below the variance. So you might not need a commission in that given province.

**Mr. Harper:** That's right.

**Mr. Lesage:** However, whether it's 15% or 25%, once there's a redistribution in that province, the cost is the same whether the variance is 15% or 25%.

**Mr. Harper:** That's my point.

**Mr. Lesage:** Yes.

**The Chairman:** I think that leads us, unless members have other questions on those costs, to the issue of the variance. In my view, the committee at this stage has two outstanding items to make a decision on: the variance and the capping—or otherwise—of the membership of the House. If we make those two decisions today, I think we could then refer this matter to our drafters for a period of time and let them work on, first, a draft report and, second, a draft statute.

I want to say that I think members casting votes or making decisions today may have different views later on this issue as we look at the draft and see the quinquennial census issue, which we've decided may become less important depending on how we resolve the other issues and so on. These are all things that float around in this mix, and we may make changes in the draft report when it comes back to us.

[Translation]

**M. Hermanson:** Même au cours des cinq années précédentes, puisque c'est tout ce dont vous avez besoin pour faire vos calculs, si ce processus avait été en place et si vous étiez remonté cinq ans plus loin pour calculer les coûts pour les 10 dernières années, cela aurait-il réduit les coûts totaux?

**M. Lesage:** Probablement.

**M. Lee:** Je voudrais des éclaircissements sur les coûts. Votre évaluation des coûts possibles, et notamment de ceux relatifs à la rémunération des commissaires, est-elle fondée sur les coûts antérieurs ou sur une projection précise du nombre d'heures de travail ou de la charge de travail de ces derniers?

•

**M. Lesage:** Oui, tout à fait. Elle est fondée sur la projection du travail qu'ils devront faire conformément aux nouvelles dispositions de la loi.

**M. Harper:** Je vais continuer dans le même ordre d'idées, car à mon avis, ces chiffres relatifs aux coûts sont extrêmement trompeurs.

Nous avons ici des données historiques. Il s'agit du coût résultant d'un taux de variation de 15 p. 100, alors que vous étiez dans une période où l'on appliquait un taux de variation de 25 p. 100. Appliquons le taux de variation de 15 p. 100 dans le cas du remaniement décennal, comme nous envisageons de le faire pour l'année 1991. Dans un premier temps, les coûts sont marginaux, mais par la suite, ils ne seraient pas différents si l'on adoptait un taux de 25 p. 100 parce que c'est le cadre dans lequel vous travaillez.

Est-ce que je me trompe?

**M. Lesage:** Non. Cependant, si le taux est de 15 p. 100, il pourrait ne pas y avoir 25 p. 100 de la circonscription électorale de plus ou de moins que la variation. Par conséquent, on pourrait ne pas avoir besoin d'une commission dans la province en question.

**M. Harper:** C'est exact.

**M. Lesage:** Toutefois, qu'il s'agisse de 15 p. 100 ou de 25 p. 100, du moment qu'il y a remaniement dans cette province, le coût est le même peu importe le taux de variation.

**M. Harper:** C'est ce que je pense.

**M. Lesage:** En effet.

**Le président:** À moins que vous n'ayez d'autres questions sur les coûts, cela nous amène à la variation ou à l'écart. À mon avis, il nous reste maintenant deux questions sur lesquelles nous devons prendre une décision: la variation et le plafonnement—ou autrement—de l'effectif de la Chambre. Si nous réglons ces deux questions aujourd'hui, nous pourrons confier le dossier à nos rédacteurs pendant un certain temps afin qu'ils produisent, premièrement, une ébauche de rapport et, deuxièmement, un projet de loi.

Je pense que les députés qui votent ou qui prennent des décisions aujourd'hui pourraient avoir des points de vue différents sur cette question plus tard, quand nous examinerons l'ébauche et constatrons que la question du recensement quinquennal, que nous avons tranchée, pourrait devenir moins importante selon la manière dont nous avons réglé les autres questions. Ce sont des choses qui peuvent arriver, et nous pourrions modifier l'ébauche de rapport quand nous le recevrons.

[Texte]

Whatever decision is made today is not in my view final or binding; we still have a draft statute to prepare. This is the first time this procedure has been adopted, so I don't want to indicate, in making a decision today, that members are bound in any way when they come to see the final draft. If we're unhappy with the final result, members should feel free to make changes. We are drafting a bill; we're not just doing a report. There will be a report as well, but bear that in mind.

I urge you in casting your mind on these subjects, and maybe in casting a vote if we get to that point, that this is not a final-decision day. We have a report to do. A draft will come back to us and it's going to be technical and complicated. We're going to have to do a clause by clause on it. There may be changes made in some of the clauses as we go through them when we get a final draft.

Perhaps we could start then with the issue of variance. We had some discussion on it the other day. We now have some figures before us indicating the variances that are built into the existing reports of the commissions. It doesn't mean that a new commission established under a draft act that we pass would have the same number or the same places of variance, but the variances in the current draft are before you for consideration.

Members may want to address that issue. Mr. Hermanson was proposing a reduction to 15%. Mr. Langlois indicated

sa préférence pour 25 p. 100, et les autres députés peut-être ont des opinions sur ce sujet. Alors, M. Hermanson  
do you want to start off again?

**Mr. Hermanson:** I can make my arguments again, Mr. Chairman. I think most of the people sitting around the table were here when I made my arguments before. So unless there are any questions as to why I support a 50% variable, we can leave it at that.

**The Chairman:** Are there any other views? Mrs. Parrish, you're new to the committee.

**Mrs. Parrish (Mississauga West):** I am a new kid on the block, as I just joined the committee. If I could get a *Reader's Digest* version of your point of view, then it would be under serious consideration.

**Mr. Hermanson:** Is that three pages or is that the condensed novel?

I supported the 15% variance because I said that in light of today's technology and the demands of equality of voting strength, certainly within provinces—and I would even suggest we need to look at it province to province—it is much more acceptable to Canadians to see a quotient tighter than 25%, which we have seen historically bulges. Some ridings double or almost triple in size within the province after we've gone through an election or two, especially in cases where an election interferes with the readjustment process, which would happen even under these new proposals that have been brought in. Elections could again delay the readjustment program.

[Traduction]

À mon avis, les décisions que nous prendrons aujourd'hui ne sont pas finales et ne nous engagent pas; nous avons encore un projet de loi à préparer. C'est la première fois que nous adoptons cette démarche et je ne voudrais donc pas que les membres du comité se sentent liés de quelque manière que ce soit par les décisions que nous prendrons aujourd'hui et par l'ébauche finale. Si vous n'êtes pas satisfaits du résultat final, nous sommes libres d'y apporter des modifications. Nous sommes en train de préparer un projet de loi et non pas seulement un rapport. Il y aura également un rapport, mais n'oubliez pas le reste.

En réfléchissant à ces questions, et peut-être en votant là-dessus, s'il y a lieu, sachez que nous n'en sommes pas à la décision finale. Nous avons un rapport à rédiger. On va nous en soumettre l'ébauche, qui sera technique et compliquée. Nous allons l'étudier point par point. Certaines dispositions de l'ébauche finale pourraient être modifiées au fur et à mesure.

Nous pourrions peut-être commencer par la variation. Nous en avons un peu discuté l'autre jour. Maintenant, nous avons devant nous des chiffres indiquant les variations qui figurent dans les rapports actuels des commissions. Cela ne signifie pas qu'une nouvelle commission établie en vertu d'une loi que nous adoptons aurait le même nombre ou les mêmes lieux de variation, mais l'ébauche actuelle fait état de variations que vous devez examiner.

Dites-nous ce que vous en pensez. M. Hermanson a proposé qu'on ramène le chiffre à 15 p. 100. M. Langlois a indiqué his preference for 25%, and the other members probably have their own opinions on this issue. So, Mr. Hermanson,  
voulez-vous relancer le débat?

**M. Hermanson:** Monsieur le président, je peux présenter de nouveau mes arguments. Je pense que la plupart des membres du comité étaient présents quand je les ai exprimés pour la première fois. Par conséquent, à moins qu'ils n'aient des questions à poser sur les raisons pour lesquelles je propose un taux de 50 p. 100, nous pouvons en rester là.

**Le président:** Y a-t-il d'autres propositions? Madame Parrish, vous êtes nouvelle au comité.

**Mme Parrish (Mississauga-Ouest):** En effet, je viens de me joindre au comité. Si vous voulez bien me donner une version condensée de votre position, je l'examinerai attentivement.

**Mr. Hermanson:** En trois pages ou en style télégraphique?

J'appuie l'idée d'une variation de 15 p. 100, car grâce aux technologies actuelles et en raison de l'exigence de l'égalité électorale, pour les provinces—and je proposerais même que nous examinions la situation d'une province à l'autre—un quotient inférieur à 25 p. 100 serait certainement beaucoup plus acceptable, comme nous l'avons vu par le passé. Entre deux élections, la population de certaines circonscriptions double ou triple pratiquement, surtout dans les cas où une élection survient au cours du remaniement, ce qui pourrait être le cas même avec les nouvelles propositions qui ont été faites. Une fois de plus, les élections pourraient retarder le programme de remaniement.

[Text]

A quotient of 15% would reduce the sorts of extreme boundary changes that have been a concern of so many MPs. I might add that particularly a lot of Liberal MPs were concerned about rather drastic changes to their riding boundaries. That would be less likely to happen if the quotient was a little tighter. Also, if you went to a quinquennial census as well as the decennial one, then those adjustments would be more minor and would not disrupt the electoral boundaries and confuse the public and disturb MPs quite as much.

I had a couple of other points, but they don't come to my recall at this time. In a nutshell, that is the basis for requesting a 15% quotient.

**Mrs. Parrish:** I come from a riding that has gone from 80,000 to 250,000 in the interim. So yes, and thank you.

**The Chairman:** Is the committee ready to cast a vote on this? No one has suggested 20%, so the options are 25% and 15%. Can we get a straw vote for the purposes of giving direction to this group of drafters?

**M. Langlois:** Avant de voter, je dois dire que nous ne sommes pas très favorables. La variation peut être énorme comme on le voit dans North York aujourd'hui, ou dans des circonscriptions comme Scarborough. Prenons le chiffre de 200 000, par exemple, qui soit facile à calculer. Cela veut dire que la circonscription devra être entre 75 000 et 125 000, c'est à dire un écart de 25 p. 100, ce qui a toujours existé depuis 1964. Il ne s'agit pas de cautionner les écarts qui existent actuellement et qui sont dûs au fait que les redistributions n'ont pas eu lieu en temps opportun. Alors, je pense que ce qui tombe sous le sens c'est qu'il doit y avoir un réajustement de ces circonscriptions-là.

Je prends effectivement comme vous, monsieur le président, avec réserve, le document qui nous a été distribué et qui parle des projets qui ont été déposés par les commissions provinciales avant que nous ne suspendions leurs travaux. Alors, il s'agit de savoir si un nouveau projet s'écartait de cela sensiblement, mais c'est une autre question.

**The Chairman:** It could, but that's something we can't really predict, depending on what we shall do with this variance.

**Mr. Harper:** Of course I am in favour of the 15% and hope it will pass; but for those who don't favour that, I hope you will put the option of 20% to them, as opposed to 25%. Fifteen percent was favoured by Lortie, but one could make a certain rationale for 20%. If you have 20%, you then basically have a maximum 50% variation from the smallest to the largest riding. I hope you wouldn't want to go over that as an initial position, 80,000 to 120,000.

**The Chairman:** Perhaps we can have three votes and see who favours any one of the three. Let's try 15%.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** I've listened to the arguments. As an urban representative, I'm very impressed by Mr. Hermanson's arguments, which would clearly favour a more equitable distribution in relation to cities. But I've also had a lot of representations from members from rural ridings.

[Translation]

Un quotient de 15 p. 100 réduirait le genre de modifications extrêmes des circonscriptions électoralas qui préoccupent tant de députés. J'ajouterais qu'en particulier, bien des députés libéraux craignaient que leur circonscription soit considérablement modifiée. Une telle situation serait moins probable si le quotient était un peu plus serré. En outre, si l'on adoptait l'idée d'un recensement quinquennal et d'un recensement décennal, ces ajustements seraient moindres, ils ne bouleverseraient pas les limites des circonscriptions électoralas, ils n'embrouilleraient pas la population et ils ne troubleraient pas autant les députés.

J'avais d'autres choses à dire, mais je les ai oubliées. En somme, voilà pourquoi je propose l'idée d'un quotient de 15 p. 100.

**Mme Parrish:** Je représente une circonscription dont la population est passée de 80 000 à 250 000 habitants. Je comprends ce que vous dites et je vous en remercie.

**Le président:** Les membres du comité sont-ils prêts à voter sur cette question? Personne n'a proposé 20 p. 100; il s'agit donc de choisir entre 25 p. 100 et 15 p. 100. Pouvons-nous faire un vote d'essai pour donner une orientation aux rédacteurs?

**Mr. Langlois:** Before we vote, I must say that we are not very much in favour. The variation can be tremendous as we can see in ridings such as North York or Scarborough today. For instance, let us take a figure like 200,000, which is easy to calculate. This means that the population of the riding must be between 75,000 and 125,000; this represents a 25% variation, which has already existed since 1964. It is not a matter of condoning the variations that exist currently and that result from the fact that redistributions have not occurred in due time. So I think it is obvious that a readjustment is necessary in those ridings.

Like you, Mr. Chairman, I have some reservations about the document which has been distributed to us and which deals with the projects which were tabled by the provincial commissions before they were suspended. Therefore, it is a matter of knowing if a new project would be really different, but that is not a question.

**Le président:** C'est possible, mais nous ne pouvons pas vraiment le prévoir, car tout dépend de ce que nous allons faire de cette variation.

**Mr. Harper:** Évidemment, je suis d'accord sur les 15 p. 100 et j'espère que ce chiffre sera adopté; mais j'espère qu'à ceux qui ne sont pas d'accord, on proposera 20 p. 100 et non pas 25 p. 100. M. Lortie a accepté l'idée de 15 p. 100, mais 20 p. 100 est assez défendable. Si l'on adopte 20 p. 100, on aura une variation maximale de 50 p. 100 entre la circonscription la plus petite et la plus grande. J'espère que nous partirons du principe de ne pas dépasser 20 p. 100, soit une variation de 80 000 à 120 000.

**Le président:** Nous pouvons peut-être voter trois fois et voir ce que chacun préfère. Commençons par 15 p. 100.

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** J'ai écouté les différents arguments. En tant que représentant d'une circonscription urbaine, je suis très impressionné par les arguments de M. Hermanson, qui penche clairement en faveur d'une distribution plus équitable en ce qui concerne les villes. Mais j'ai aussi entendu beaucoup de députés représentant des circonscriptions rurales.

[Texte]

My own feeling is that for the next elections we should retain the 25%, but perhaps we should carry over a recommendation that the succeeding election we should go for broke with 15%. But I think for the next elections, in the light of the rather revolutionary changes that would be involved, we should make maintain the 25%.

[Traduction]

Je propose que nous adoptions 25 p. 100 pour les prochaines élections, mais nous devons peut-être recommander qu'une variation de 15 p. 100 soit appliquée à l'élection suivante. Cependant, j'estime que pour les prochaines élections, nous devrions maintenir les 25 p. 100 en raison des changements assez révolutionnaires qui s'ensuivront.

• 1150

**Mr. Hermanson:** I could briefly respond to that observation.

Redistribution in Saskatchewan has not exceeded the 15%. In fact, it has been very, very close to being evenly distributed every time ridings have been redistributed, and probably no province is more rural than Saskatchewan. In fact, a rural riding in Saskatchewan may be five or six times the geographic size of a rural riding in Ontario.

Even in the new proposed redistribution we have, in a sense, kiboshed with this review of the act, I believe there was no redistribution higher than 7.8% off a zero quotient, other than for the northern riding of Churchill, which may or may not fall under a schedule.

So I find that argument a little weak, with all due respect to the hon. member.

**Mr. McWhinney:** Saskatchewan is not British Columbia, of course.

**Mr. Lee:** I have two points to make. The document that was provided to us shows the statistics from the 1994 redistribution, the current redistribution. It is not a reflection of the current state of representation.

**The Chairman:** No, it is not.

**Mr. Lee:** I can only assume the current state of redistribution is considerably more at variance—

**The Chairman:** It's in our books. It was in the original set of books, and it is much more at variance.

**Mr. Lee:** Yes.

At the last meeting I raised the subject of the significant impact on rural ridings intra-province. It's not a pan-Canadian problem. It's just within a province you've this urban-rural tension, Montreal versus the rural part of Quebec, Toronto versus the rural part of Ontario, Vancouver versus the rural part of B.C.

I still feel the same way. We ought to be really cautious about changing this 25% variance without making sure all these rural members whose constituents will be radically affected by a move from 25% to 15% are aware of it and have an opportunity to make the case here.

So I tend to favour the 25% for purposes of drafting instructions. I would also prefer, given the history of this committee, where I think we have traditionally avoided votes, if for the purpose of giving instructions we could simply go to instructions on division and avoid a vote. The party's individuals on a committee who do take an objection to the adoption of a 25% or a 20% or a 15% figure can vote later at committee, or possibly even later in the House. I would just like to try to keep

**M. Hermanson:** Permettez-moi de répondre brièvement à cette observation.

En Saskatchewan, la redistribution n'a pas dépassé 15 p. 100. En effet, chaque fois que les circonscriptions ont été remaniées, la variation a été pratiquement nulle, et aucune province n'est probablement plus rurale que la Saskatchewan. Dans cette province, une circonscription rurale peut être cinq ou six fois plus étendue qu'une circonscription rurale en Ontario.

Même dans le cadre du nouveau remaniement proposé, je crois que le taux de variation n'a pas dépassé 7,8 p. 100, sauf dans la circonscription de Churchill dans le Nord, qui pourrait être considérée comme étant éloignée.

J'estime donc que cet argument n'est pas trop convaincant, sauf le respect de mon honorable collègue.

**M. McWhinney:** Évidemment, la Saskatchewan n'est pas la Colombie-Britannique.

**M. Lee:** J'ai deux questions à soulever. Le document qui nous a été distribué donne des statistiques sur le remaniement de 1994. Il ne reflète donc pas la représentation actuelle.

**Le président:** En effet.

**M. Lee:** J'estime donc que la redistribution actuelle est très différente...

**Le président:** Cela figure dans nos livres. La première série de documents indiquait que la différence était beaucoup plus grande.

**M. Lee:** En effet.

À la dernière réunion, j'ai parlé des répercussions importantes sur les circonscriptions rurales des provinces. Ce problème ne se pose pas partout au pays. Ce n'est qu'à l'intérieur d'une province que l'on a ce conflit entre les zones urbaines et les zones rurales, entre Montréal et les régions du Québec, entre Toronto et les zones rurales de l'Ontario, entre Vancouver et les zones rurales de la Colombie-Britannique.

Le problème demeure. Nous devons faire très attention, et si nous voulons ramener le taux de variation de 25 p. 100 à 15 p. 100, nous devons en informer les députés représentant les zones rurales et dont les électeurs seront durement touchés, et nous devons leur donner l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Je propose donc que nous demandions à nos rédacteurs d'indiquer le taux de 25 p. 100. De plus, étant donné que ce comité s'est toujours efforcé d'éviter les votes, je préférerais que nous donnions des instructions en nous fondant sur l'opinion de la majorité. Les membres du comité qui ne sont pas satisfaits de l'adoption de 25 p. 100, de 20 p. 100 ou de 15 p. 100 pourront voter plus tard au comité ou même à la Chambre. Je voudrais simplement que nous essayions de conserver cette noble

## [Text]

this noble tradition of trying to have some consensus here and avoiding a vote alive for a while longer.

**The Chairman:** That's what I'm saying, a straw vote, in which members could indicate a preference. This is not intended as a defeat or a victory for one position or another today. This will be revised and revisited when the draft bill comes before us. But I need some instruction for the drafter on what I sense is the majority view in the committee at this stage. As I say, it may change.

I'm only seeking a straw vote. That's why I tried to word it this way. I'm not trying to harden positions on this.

All those in favour of a 15% variance? All those in favour of a 20% variance?

Okay, it will be 25%. We'll go with that in the draft.

Now we go to membership in the House of Commons. We seem to have had three positions discussed: 265 members as a reduction, a cap at the current number of 295, and the law as it is, which would take us to 301. Do we want any more discussion before we make a similar decision on that issue? Again, we canvassed this at the last meeting. No discussion? All right.

## [Translation]

tradition qui consiste à rechercher le consensus et à éviter un vote en bonne et due forme.

**Le président:** C'est ce que je voulais dire en parlant d'un vote indicatif, qui permettrait aux membres du comité d'indiquer leurs préférences. Aujourd'hui, il ne s'agit pas de déterminer le perdant ou le gagnant. Nous reviendrons sur la question une fois que l'ébauche et le projet de loi nous seront soumis. Entre temps, nous devons donner des instructions au rédacteur sur l'opinion de la majorité des membres du comité à ce moment-ci. Comme je l'ai dit, cela pourrait changer.

Je veux seulement un vote indicatif. C'est pour cela que je prends ces précautions. Je voudrais éviter une polarisation du débat.

Qui est d'accord sur 15 p. 100? Qui est d'accord sur 20 p. 100?

Très bien, ce sera 25 p. 100. C'est ce chiffre qui figurera dans l'ébauche.

Passons maintenant à l'effectif de la Chambre des communes. Apparemment, trois propositions ont été faites: réduction de l'effectif à 265, plafonnement au chiffre actuel de 295, et augmentation à 301, comme prévu dans la loi. Voulez-vous qu'on en discute davantage avant de prendre une décision similaire? Une fois de plus, nous en avons parlé à la dernière réunion. Pas de discussion? Très bien.

• 1155

Again, the preferences here: 265, two; a freeze at 295, nobody; 301, five. We have a status quo in there.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Oui. Je n'ai pas compris, monsieur le président, que vous ayez défendu, l'autre jour, la position de laisser courir la législation actuelle de telle sorte qu'on puisse réévaluer, dans un certain laps temps...

**Le président:** Oui.

**M. Langlois:** ...si c'était 306 ou 310. Je n'ai pas voté parce que je voulais m'abstenir, mais parce que ni l'une ni l'autre des options ne me satisfaisait.

**Le président:** Ah!

**M. Langlois:** Mais si j'avais à choisir entre les deux options que l'on m'a mentionnées...

**Le président:** Oui?

**M. Langlois:** ...je voterai comme mes collègues d'en face...

**Le président:** Pour 361.

**M. Langlois:** Oui, effectivement.

**Le président:** D'accord.

**M. Langlois:** Mais là, mon option n'ayant pas été mise aux voix, je n'ai pas voté.

**Le président:** Qu'est-ce que c'est?

Une fois de plus, les préférences sont les suivantes: 265, deux personnes; un gel à 295, personne; 301, cinq personnes. Nous avons là un statu quo.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**Mr. Langlois:** Yes. Mr. Chairman, the other day I did not understand why you supported the position to keep the current legislation for a certain period of time, and then assess it—

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Langlois:** —in order to determine if it would be 306 or 310. I did not vote because I wanted to abstain, but because I did not agree with either option.

**The Chairman:** Ah!

**Mr. Langlois:** But if I had to choose between the two options that were mentioned—

**The Chairman:** Yes?

**Mr. Langlois:** —I would vote like my colleagues on the other side—

**The Chairman:** For 361.

**Mr. Langlois:** Yes indeed.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Langlois:** However, due to the fact that my option was not voted on, I did not vote.

**The Chairman:** What is your option?

## [Texte]

**M. Langlois:** Eh bien, c'est l'option que vous avez magistrallement exposée l'autre jour, monsieur le président...

**Le président:** Après le...

**M. Langlois:** ... à savoir qu'il fallait attendre un certain temps pour voir l'expansion que va prendre la Chambre, et ce qui va se passer. Il y a aussi des événements politiques dans un avenir raisonnablement prévisible qui peuvent faire que 75 sièges peuvent peut-être disparaître. Alors, tant qu'à jongler avec des hypothèses, si le Bloc québécois vote pour 265, cela revient à accroître le nombre des sièges de la Chambre des communes.

Peut-être qu'à l'automne 1995 ou au printemps 1996 on pourrait revoir...

**Le président:** Oh, certainement! Et certainement nous pouvons le revoir quand l'ébauche reviendra devant le Comité.

**M. Langlois:** Ce qui est sage.

**Le président:** Mais comme le premier ministre, je suis certain que...

**M. Langlois:** Ils ne travaillent pas sur...

**Le président:** ...nous ne perdrons pas 75 sièges.

**M. Langlois:** Mais j'aimerais, dans le but d'un vote indicatif, monsieur le président, et si vous maintenez seulement les deux options, vous dire que je me rallierais à 301 et non pas à 265.

On veut revenir aux années Diefenbaker non seulement par le cap des sièges, mais aussi par les politiques en vigueur à cette époque...

**Le président:** Ah!

**M. Langlois:** ...mais c'est faire toute une réforme...

**Le président:** Oh, je suis d'accord avec cela.

**M. Langlois:** ...et défaire tout ce qui a été fait. Mais c'est ce qui semble être le cas.

**Le président:** Tout le monde ici est d'accord. Bon. Nous avons maintenant des directives sur presque chaque sujet.

Monsieur Lee.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I can't let that one drift on by here without making a comment. Your presentation of the options was fairly simplistic. In referring to 301, you are merely referring to status quo in terms of the operation of section 51 of the Constitution, etc. That is what I acquiesce in.

However, I don't acquiesce in continued growth of the House of Commons just because a mathematical formula somewhere says it has to. I'm simply acquiescing in the extremely difficult challenge of altering it in the present course of events. So although the drafting can proceed, in my view, on the basis of the status quo based on the current formulae, I want to be firmly on the record as indicating that I oppose further growth in the House without any restrictions.

I tend to be in favour of a capping arrangement at some point, and I very much want to see that issue addressed at the earliest possible time.

## [Traduction]

**Mr. Langlois:** Well, it is the option that you presented in a professional manner the other day, Mr. Chairman—

**The Chairman:** After the—

**M. Langlois:** —to the effect that we had to wait a certain time to assess the expansion of the House and what would happen next. In the near future, some political events might occur and cause 75 seats to disappear. Therefore, as far as assumptions go, if the Bloc Québécois vote for 265, this might be tantamount to increasing the number of seats in the House of Commons.

In the fall of 1995 or the spring of 1996, we could probably revisit—

**The Chairman:** Certainly! And we can also review it when the draft comes before the committee.

**M. Langlois:** That is a wise decision.

**The Chairman:** But like the Prime Minister, I am certain that—

**M. Langlois:** There are not working on—

**The Chairman:** —we will not lose 75 seats.

**M. Langlois:** However, Mr. Chairman, in a straw vote and if you only maintain both options, I would be in favour of 301 instead of 265.

They want to bring us back to the Diefenbaker years not only for the number of seats but also through the policies that were in force at that time—

**The Chairman:** Oh!

**M. Langlois:** —but it would be a thorough reform—

**The Chairman:** I agree with that.

**M. Langlois:** —which would undo everything. That seems to be the case.

**The Chairman:** Everyone here agrees. Now we have directions on nearly every topic.

Mr. Lee.

**Mr. Lee:** Monsieur le président, je ne puis m'empêcher de réagir à ces observations. Vous avez présenté les options de façon assez simpliste. En parlant du 301, vous faites simplement allusion au statu quo, qui consiste à mettre en oeuvre l'article 51 de la Constitution, etc. Je suis d'accord là-dessus.

Cependant, je m'oppose à l'idée selon laquelle l'effectif de la Chambre des communes doit continuer d'augmenter simplement parce qu'une formule mathématique nous l'impose. Je conviens qu'il est extrêmement difficile de changer les choses dans les circonstances actuelles. Par conséquent, même s'il faut poursuivre la rédaction en tenant compte des formules actuelles, je tiens à affirmer pour le compte rendu que je m'oppose à une augmentation incontrôlée de l'effectif de la Chambre des communes.

Je pencherai en faveur d'un certain plafonnement à un moment donné, et je tiens à ce que cette question soit réglée le plus rapidement possible.

## [Text]

Perhaps, Mr. Chairman, I'm passing the buck on to another generation.

**The Chairman:** Perhaps another Parliament.

There's no reason why the committee in its report can't make a recommendation that the issue be revisited quickly.

**Mr. Hermanson:** In commenting on Mr. Lee's words, this committee was mandated to look at capping the House. In fact, that was in the wording of the motion.

I would think that if we agree to the status quo of 301 seats and no changes to the Constitution Act—and I understand we have the power within Parliament alone to affect amendments—we're being negligent in dealing with that responsibility and are just saying that we're putting this off for another group to consider at a later time, which is not necessary.

• 1200

**Mr. McWhinney:** Mr. Chairman, I should say that there are settled expectations of an increase in size to correspond to the latest census. I could not return to my good citizens of British Columbia without letting them know that their demand for two additional seats is being met. I do not see the possibilities of compromises within the existing seats, the reduction of Saskatchewan, of Manitoba or Quebec to accomplish that desire of British Columbia, being possible at this time. I agree in the general principle that I think we should—I thought he might have suggested that's a task we can comfortably hand over to the next Parliament.

I think many of us would ourselves like a more compact House. I think this House, certainly architecturally, has been stretched to the breaking point.

In terms of present reality, I don't see any way of realizing expectations or increasing certain segments without imposing painful sanctions on some provinces other than my own.

**Mr. Lee:** I'm sorry to keep this issue alive here, in view of the fact that there is other business we want to accomplish. Why can't we? If there needs to be a five-year window to accomplish a capping, why can't we commence the process now? Why can't we address capping, not necessarily in connection with our work in the election boundaries, not necessarily directly in connection with our review of the act?

**Mr. McWhinney:** At 301?

**Mr. Lee:** At 301, after we finish the current exercise. Trying to do it as part of this exercise might be beyond our means.

**The Chairman:** We have a permanent reference, Mr. Lee, of electoral matters in this committee, so we are free to study that whenever we feel like it, whenever our little hearts desire it.

**Mr. Lee:** My heart desires—

**The Chairman:** When we finish this report and there's a bill passed as a result, a year from now, after the passage of the bill, after the boundary commissions have reported, there's no reason why we couldn't take this up again. We can do it during the time. We're free to review the election law whenever we wish it. It's open season for this committee.

## [Translation]

Monsieur le président, peut-être suis-je en train de passer la balle à une autre génération.

**Le président:** Peut-être à une autre législature.

Rien n'empêche que, dans son rapport, le comité recommande que l'on revienne rapidement sur cette question.

**M. Hermanson:** Je voudrais aborder dans le même sens que M. Lee, en disant que ce comité a été chargé d'envisager le plafonnement de l'effectif de la Chambre des communes. En fait, cela faisait partie du libellé de la motion.

Je pense que si nous sommes d'accord sur le statu quo, qui consiste à maintenir 301 sièges et à ne pas modifier la Loi constitutionnelle—and je crois que le Parlement a ce pouvoir—nous sommes en train de manquer à nos responsabilités en disant simplement que nous renvoyons l'étude de cette question pour qu'un autre groupe l'étudie à un autre moment, ce qui n'est pas nécessaire.

**M. McWhinney:** Monsieur le président, je dois dire que certains s'attendent à une augmentation du nombre de sièges reflétant les résultats du dernier recensement. Je ne peux pas retourner dire aux braves citoyens de la Colombie-Britannique qu'ils n'obtiendront pas les deux sièges additionnels qu'ils demandent. Je ne vois pas, pour le moment, de possibilité de compromis si nous décidons de maintenir le nombre de sièges actuel et de réduire ceux de la Saskatchewan, du Manitoba ou du Québec. Je suis d'accord avec le principe de—je pensais qu'il disait que nous pouvions sans crainte laisser à la prochaine législature le soin de régler cette question.

Je pense que les limites physiques de cette Chambre étant ce qu'elles sont, nous avons pratiquement atteint le point de rupture.

Étant donné la réalité actuelle, je ne vois aucun moyen de répondre aux attentes sans causer de sérieux préjudices à certaines provinces autres que la mienne.

**M. Lee:** Je m'excuse d'insister sur ce point, je sais que nous avons d'autres choses à faire. Mais pourquoi ne le pourrions-nous pas? S'il nous faut cinq ans pour établir le plafonnement, pourquoi ne pouvons-nous pas engager le processus dès maintenant? Pourquoi ne pouvons-nous pas parler du plafonnement, pas nécessairement dans le cadre de notre étude des limites des circonscriptions électorales, ni nécessairement pendant notre examen de la loi?

**Mr. McWhinney:** À 301?

**M. Lee:** À 301, lorsque nous aurons terminé nos travaux actuels. Il serait peut-être trop difficile d'essayer de le faire dans le cadre de cette étude.

**Le président:** Monsieur Lee, le mandat de notre comité nous permet d'étudier des questions électorales n'importe quand, chaque fois que nous en avons envie, que le cœur nous en dit.

**M. Lee:** Mon cœur voudrait...

**Le président:** Lorsque nous aurons terminé ce rapport et que le projet de loi qui en découlera aura été adopté, dans un an, après que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales auront présenté leurs rapports, rien ne nous empêchera de nous pencher à nouveau sur cette question. Nous pourrons le faire à ce moment-là. Nous sommes libres d'examiner la loi électorale quand bon nous semble. Nous sommes toujours autorisés à la faire.

## [Texte]

I think we have concluded the matters that are required for drafting of the bulk of this technical document of the draft bill at this point.

**Mr. Harper:** you had something else?

**Mr. Harper:** There are a couple of additional items I wanted to discuss before we leave it.

**The Chairman:** On this item? Fine. Go ahead.

**Mr. Harper:** Really, I can think of three offhand. One is that we have not resolved the issue of the schedule. A 25% variance, as I understand it, is now an absolute variance, except for a defined set of ridings, which should probably settle that issue.

**The Chairman:** I think what we will need to do is have a list perhaps of the ones that exceed 25% variance. I think there is only one on the list, Labrador. Are there two?

**Mr. Lee:** Manicouagan.

**The Chairman:** Manicouagan. Sorry. The question is, do members want to put either of those in? I suspect that the logical thing to do in both cases is to consult with members from those provinces.

My inclination is to put none on the schedule. The only thing that would persuade me to do it is if a very large number of MPs from the province that had those ridings in them asked for it and supported it. I think it is a bad policy altogether, but that's only my —

**Mr. Harper:** My inclination, Mr. Chairman, would be to have none or, if not none, some kinds of criteria that establish consistent reason across the country for allowing a deviation.

**The Chairman:** I don't think it's fair to the MPs or to the people in the other ridings, in each of those provinces where one of these is set up, that they be underrepresented while these one or two ridings are overrepresented. That's why I don't like it in principle. I think it's up to the members from the area to say that they are prepared to look after more people, to help out, allowing a larger riding with fewer people to continue, because that is what you are doing.

I think the safe way to deal with that is to—My inclination is that we as a committee report with nothing in the schedule and then let the matter be resolved in the House. Members can move amendments to it, add ridings to the schedule, in the House. If they can win support for it, fine; if not, nothing goes in it. That is my inclination. But obviously we can discuss it here further.

Mr. Bélair, you wanted to say something on this?

## [Traduction]

Je pense que nous avons maintenant réglé tous les points qui devaient l'être en vue de la rédaction de l'essentiel des éléments techniques de cet avant-projet de loi.

**Monsieur Harper,** avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Harper:** Il y a encore quelques points dont j'aimerais discuter avant que nous passions à autre chose.

**Le président:** Sur ce point? Très bien. Allez-y.

**M. Harper:** En fait, il m'en vient trois à l'esprit. Premièrement, nous n'avons pas réglé les questions de l'annexe. Si j'ai bien compris, l'écart absolu sera maintenant de 25 p. 100, sauf pour certaines circonscriptions définies, ce qui devrait probablement régler cette question.

**Le président:** Je pense qu'il nous faudrait probablement une liste des circonscriptions où l'écart dépasse 25 p. 100. Je pense qu'il n'y en a qu'une sur la liste, à savoir le Labrador. Est-ce qu'il y en a deux?

**M. Lee:** Manicouagan.

**Le président:** Manicouagan. Pardon. La question est de savoir si vous voulez inclure l'une ou l'autre? Dans les deux cas, je pense que nous devrions logiquement consulter les députés de ces provinces.

Je pense qu'il ne faudrait pas les inscrire à l'annexe. Je me laisserai persuader de le faire uniquement si un très grand nombre de députés des provinces dans lesquelles se trouvent ces circonscriptions nous demandaient de le faire et appuyaient cette mesure. Je pense que c'est une très mauvaise politique, mais ce n'est que mon . . .

**M. Harper:** Ma préférence, monsieur le président, serait qu'il n'y en ait pas ou, s'il doit y en avoir, que nous établissions des critères pour les cas où un écart serait permis et que ces critères soient appliqués uniformément dans tout le pays.

**Le président:** Je pense que c'est injuste envers les députés ou les citoyens des autres circonscriptions dans chacune des provinces où une telle circonscription serait établie, qu'ils soient sous-représentés alors que les ressortissants d'une ou deux circonscriptions sont sur-représentés. C'est pourquoi je m'y oppose en principe. Je pense que c'est aux députés d'une région de dire qu'ils sont prêts à s'occuper d'un plus grand nombre d'électeurs, à donner un coup de main, à permettre que l'on maintienne des circonscriptions plus vastes mais moins peuplées, car c'est en fait ce que vous faites.

• 1205

Je pense que la façon prudente de régler cette question serait . . . Je pense que notre comité devrait présenter un rapport sans annexe et permettre que cette question soit réglée à la Chambre. Les députés qui le souhaitent pourront proposer des modifications et ajouter des circonscriptions à l'annexe lorsque la Chambre sera saisie de cette question. S'ils réussissent à convaincre leurs collègues d'appuyer cette mesure, très bien; sinon, on n'ajoutera rien à l'annexe. C'est ma préférence. Mais nous pouvons évidemment en discuter plus longuement.

**Monsieur Bélair,** vous vouliez ajouter quelque chose sur ce point?

[Text]

**M. Bélair (Cochrane—Supérieur):** Oui, si vous me permettez une remarque, monsieur le président, à ce que vous venez tout juste de dire. La majorité des députés de la Chambre des communes viennent des régions urbaines, ce qui veut dire que, selon ce que vous venez de dire, il n'y a aucune chance pour que l'un de nos amendements soit accepté par le reste de nos collègues de la Chambre des communes.

**Le président:** Well, that may be, mais quand on regarde le 25 p. 100 de variance, il y a seulement deux circonscriptions, en ce moment, qui ont un cas particulier pour l'inclure dans l'annexe. Alors, ce n'est pas beaucoup.

Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Pour aller dans le même sens, je dirais que je ne détesterais pas avoir une audience de cette commission où on pourrait entendre des députés de régions spécifiques venir faire des présentations.

Mais je reprends ici, monsieur le président, la loi albertaine à titre de référence. Nous n'avons pas pu déposer le rapport car une partie n'était pas bilingue, mais je vais en lire un passage:

the electoral division may have a population that is as much as 50% below the average population of all the electoral divisions

—if they meet one of the four following criteria—

- (a) the area of the proposed electoral division exceeds 20,000 square kilometres;
- (b) the total surveyed area of the proposed electoral division exceeds 15,000 square kilometres;
- (c) the total length of primary and secondary highways within the proposed electoral divisions exceeds 1,000 kilometres;
- (d) the distance from the Legislature Building in Edmonton to the nearest boundary of the proposed electoral division by the most direct highway route is more than 150 kilometres;
- (e) there is no town in the proposed electoral division that has a population exceeding 4,000 people;
- (f) due to economic factors there has been a significant loss of population in the proposed electoral division between the two most recent censuses available under the Statistics Act (Canada);
- (g) to impose a higher population requirement would significantly and negatively affect the community of interest of the inhabitants of the proposed electoral division.

Nous avons là des critères, dans la loi albertaine, qui pourraient peut-être nous éclairer en incluant dans la loi une disposition qui remplacerait celle qui est extrêmement vague, et les circonstances spéciales que nous voulions tous faire disparaître cet été.

Je ne sais pas si vous voyez là, chers collègues, les possibilités qui pourraient être envisagées, ou si l'on doit s'en tenir uniquement à des présentations faites avec plus ou moins d'éloquence par les députés, au sujet d'une région spécifique, et qui tombent un petit peu plus dans l'arbitraire? Je vous soumets ces réflexions et on pourrait peut-être revenir là-dessus à la prochaine réunion.

**Le président:** Nous pouvons considérer que c'est une idée nouvelle parce que cela n'a pas été suggéré par notre témoin pendant la présentation en juillet.

[Translation]

**Mr. Bélair (Cochrane—Superior):** Yes, if you allow me to add one comment, Mr. Chairman, to what you have just said. The majority of members in the House of Commons represent urban areas, which means that, according to what you have just said, there is no hope that any of our amendments will be accepted by the rest of our colleagues in the House of Commons.

**The Chairman:** Well, that may be, but when we consider the 25% variances, there are only two ridings, for the moment, who could be included in the schedule because of their particular circumstances. So, that's not very much.

Mr. Langlois.

**Mr. Langlois:** In the same vein, I would say that I really would not mind having a meeting in this committee where we could hear presentations from members from specific regions.

But I would like to quote, Mr. Chairman, the Alberta legislation as a reference. We were not able to table this report because part of it was not bilingual, but I will read a passage:

La division électorale peut avoir une population jusqu'à 50 p. 100 inférieure à la population moyenne de toutes les divisions électorales

—à la condition de respecter l'un des quatre critères suivants—

- a) la superficie de la circonscription électorale proposée dépasse 20 000 kilomètres carrés;
- b) le territoire arpenté total de la circonscription électorale proposée dépasse 15 000 kilomètres carrés;
- c) la longueur totale des autoroutes primaires et secondaires à l'intérieur de la circonscription électorale proposée dépasse 1 000 kilomètres;
- d) la distance entre le «Legislature Building» à Edmonton et la limite la plus proche de la circonscription électorale proposée par l'autoroute la plus directe dépasse 150 kilomètres;
- e) il n'y a aucune ville dans la circonscription électorale proposée dont la population dépasse 4 000 personnes;
- f) à cause de facteurs économiques, il y a eu une perte importante de population dans la circonscription électorale proposée entre les deux recensements les plus récents disponibles en vertu de la Loi sur Statistique Canada;
- g) l'exigence d'une population plus élevée aurait un effet négatif important sur la communauté d'intérêts des habitants de la circonscription électorale proposée;

Those are criteria, taken from Alberta's legislation, which we can use as inspiration to include a provision to replace the one which is extremely vague and the special circumstances that we wanted to do away with this summer.

I don't know, dear colleagues, if you see the possibilities that could be explored or do we have to abide solely by the more or less eloquent presentations made by the MPs about a specific region and which were a bit more arbitrary? I am throwing out these ideas that we might discuss at the next meeting.

**The Chairman:** We can consider that as a new idea, because it was not suggested by our witness during his presentation in July.

[Texte]

Monsieur Bélair.

**M. Bélair:** Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, je suis d'emblée d'accord avec ce que le député du Bloc québécois vient de mentionner. En effet, le facteur distance est extrêmement important, si, à l'avenir, nous n'osons pas surtaxer de façon trop rigoureuse les capacités et la détermination, voire les convictions d'un député.

• 1210

D'autre part, je voudrais mentionner le fait que j'avais demandé de faire une présentation au Comité. Mais mon collègue du Bloc québécois vient de mentionner que les audiences ont été faites. Je n'ai pas été approché et je demanderais la permission au président et au Comité d'avoir l'occasion de présenter des faits qui, je crois très fermement, n'ont pas été examinés d'assez près par ce Comité. Et je suis convaincu que si quelques-uns d'entre nous pouvaient faire une présentation, vous auriez une perspective quand même assez différente de ce que votre projet de loi devrait contenir.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, je suis d'avis que si nous ne réussissons pas à insérer des clauses pour, du moins, protéger le nombre de députés dans ce projet de loi, nous n'aurons aucune chance de faire changer les choses dans le cadre de la Chambre de communes, parce qu'il est évident que, par instinct, les députés de régions urbaines vont protéger leur territoire et, encore une fois, ce sont les régions rurales du Canada qui en paieront le prix.

Peut-être une autre nuance au niveau de la Charte des droits et libertés. J'aimerais souligner au président et à mes collègues, que l'accès à la représentation devrait être aussi bon pour tous les Canadiens et Canadiennes, et, comme exemple, je vais parler de la région que je connais le mieux, c'est-à-dire celle du nord de l'Ontario. Dans mon comté de Cochrane—Supérieur, en suivant les routes carrossables, il faudrait 16 heures pour en faire le tour, 16 heures. Et puis je ne parle pas de la partie nord de mon comté où il n'y a pas de route, et où vivent 13 000 autochtones qui, évidemment, méritent d'être visités de temps à autre.

Cela coûte extrêmement cher, et j'ai aussi le problème de justifier mes coûts. Parce que, quand on parle des Indiens, il n'est pas toujours admis que ça me coûte 4 000\$ pour prendre un vol nolisé et aller les voir.

Enfin, ce sont toutes ces choses dont j'aimerais que le Comité soit conscient, parfaitement conscient, devrais-je dire, avant d'insérer quelque chose dans le projet de loi, car, une fois rendu à la Chambre des communes, il sera pratiquement impossible d'enlever ou de modifier quoi que ce soit. Merci.

**Le président:** Monsieur Bélair, nous allons prendre tout cela en considération, en rapport avec les idées que nous avons incluses dans ce projet de loi. Plusieurs de vos collègues du nord de l'Ontario ont comparu devant le Comité pour faire des représentations.

Je vous ai écrit concernant votre requête de comparaître devant le Comité et celui-ci a décidé de vous inviter à faire un rapport écrit pour aider à notre réflexion sur le projet de loi. Puis, après son adoption par le gouvernement, nous avons pensé

[Traduction]

Mr. Bélair.

**Mr. Bélair:** Thank you, Mr. Chairman.

First I must say that I agree with what the Bloc Québécois member has just mentioned. In fact, the distance factor is extremely important if in the future we want to avoid overtaxing too severely the capacities and determination, indeed the convictions of a member.

•

1210

On the other hand, I would like to mention the fact that I had asked to make a presentation to the Committee. But my Bloc Québécois colleague has just mentioned that hearings were held. I was not approached and I would ask the Chairman and the members of the Committee permission to present facts that, I firmly believe, have not been sufficiently examined by the Committee. And I am convinced that if some of us could make a presentation, you would get quite a different perspective on what your bill should contain.

As I said earlier, I feel that if we do not succeed in including clauses to, at least, protect the number of members in this bill, we will have no hope of getting these changes in the House, because it is obvious that members from urban areas will instinctively protect their territory and, once again, it is the rural regions of Canada who will pay the price.

There might also be another consideration under the Charter of Rights and Freedoms. I would like to stress to the Chairman and to my colleagues that access to representation should be just as good for all Canadian men and women and, for example, I will speak of the area that I know best, that is Northern Ontario. It would take 16 hours to go around my riding of Cochrane—Superior using the passable roads, 16 hours. And I'm not even talking about the northern part of my riding where there are no roads and where 13,000 aborigines live who, obviously deserve to be visited from time to time.

That is extremely costly and I also have the problem of justifying my costs. Because, speaking of the aborigines, it is not always recognized that it costs me \$4,000 to charter a flight to go and see them.

Finally, those are all the things that I would like the Committee to be aware of, perfectly aware of, should I say, before including something in the bill, because, once it is tabled in the House of Commons, it will be practically impossible to remove or amend anything whatsoever. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Bélair, we will take all of that into consideration, relative to the ideas that we have included in this bill. Several of your colleagues from Northern Ontario have appeared before the Committee to make presentations.

I wrote to you about your request to appear before the Committee and the members decided to invite you to present a written report to help our study of this bill. Then, after it is passed by the government, we also thought of inviting you as a

[Text]

[Translation]

vous inviter comme témoin sur ce projet de loi. Cependant, bien que nous ayons déjà entendu de nombreux témoignages, en juillet, de la part de deux ou trois députés du nord de l'Ontario, et que nous ayons déjà entendu les arguments que vous avez avancés, je vous ai quand même écrit, en accord avec mes collègues, pour que vous nous présentiez quelque chose de nouveau.

Vous êtes ici aujourd'hui, vous avez eu l'occasion de présenter vos idées et je suis certain qu'en adoptant, par exemple, la variance de 25 p. 100, vos arguments ont rallié beaucoup de voix.

• 1215

**M. Bélair:** Monsieur le président, la présentation que je viens de faire est, évidemment, très sommaire. Si je vous disais que lorsque j'ai paru devant la commission au mois de mai à Timmins, j'ai parlé 50 minutes. En d'autres mots, il y a beaucoup de choses que j'aimerais encore présenter, mais pour ne pas vous faire perdre de temps, j'aimerais que vous me fassiez parvenir la transcription des présentations de mes collègues dans les comités ruraux. Ensuite, nous pourrons toujours communiquer et discuter.

**Le président:** Je reviendrai vers vous bientôt.

**M. Bélair:** Merci.

**Le président:** Excellent. Est-ce qu'il y a d'autres questions ou suggestions? Monsieur Harper, vous avez commencé avec quelque chose?

**Mr. Harper:** I had two other matters.

**The Chairman:** Okay. Let's hear them.

**Mr. Harper:** First of all, just to repeat an item we discussed at the last meeting—changes to subsection 15(5)—I had mentioned to our officials and to yourself that I think we should be restricting that community of interest criteria to a very short list of geographical and historical factors. Specifically, the ones I would advocate are the existing and traditional boundaries, boundaries of municipalities, natural boundaries, and access to means of communications and transportation. It would seem to me that defines and gives some idea of...

**The Chairman:** Can we do that on our clause-by-clause work? Is that fair?

**Mr. Harper:** Certainly. Also, I wanted to raise with the drafters a question of curiosity as to why they've put in this proposed schedule on the boundaries of the Northwest Territories, why for the sake of elegance they didn't just simply reference the Nunavut Act or the appropriate legislation.

**M. Girard:** Comme je l'ai dit plus tôt, tout cela a été fait très rapidement, mais après avoir entendu le Comité ce matin, je pense que l'idéal, tant pour le Nunavut que pour les Territoires du Nord-Ouest pour lesquels le Comité a décidé qu'il n'y aurait pas de circonscription dans l'annexe de la loi pour le moment, serait d'ajouter des dispositions à la loi pour créer ces territoires. Il en existe déjà une à l'article 30 qui crée le territoire du Yukon. Il s'agirait d'ajouter deux articles beaucoup plus courts qui créeraient une circonscription pour chacun de ces nouveaux territoires, à savoir les Territoires du Nord-Ouest et Nunavut, et ne rien mettre dans l'annexe.

witness on this bill. However, despite the fact that we had already heard many testimonies, in July, from two or three members from Northern Ontario, and the fact that we had already heard the arguments that you have presented, I still wrote to you, with the consent of my colleagues, asking you to present something new to us.

You're here today, you've had the opportunity to present your ideas and I am sure that your arguments have gained a lot of support, for example, in favour of the 25% variance. A lot of support.

**Mr. Bélair:** Mr. Chairman, the presentation I have just made was, obviously, very brief. I might mention that when I appeared before the commission in May, in Timmins, I spoke for 50 minutes. In other words, there are still a lot of things I would like to present, but in order not to waste your time, I would like you to send me the transcript of the presentation by my colleagues in rural ridings. Then, we can always get together and discuss.

**The Chairman:** I will get back to you soon.

**M. Bélair:** Thank you.

**The Chairman:** Excellent. Are there other questions or suggestions? Mr. Harper, you have started with something?

**Mr. Harper:** J'avais deux autres points.

**Le président:** Très bien. Écoutons-les.

**Mr. Harper:** Premièrement, pour répéter quelque chose dont nous avons déjà discuté lors de notre dernière réunion—les modifications au paragraphe 15(5)—j'avais mentionné aux fonctionnaires et à vous-même que je pense que nous devrions limiter le critère de la communauté d'intérêts à une très courte liste de facteurs géographiques et historiques. Plus précisément, ceux que je préconise sont les limites existantes et traditionnelles, les limites des municipalités, les limites naturelles et l'accès aux moyens de communication et de transport. Il me semble que cela définit et donne une certaine idée de...

**Le président:** Pouvons-nous en discuter lorsque nous ferons l'étude article par article? Est-ce que ce serait juste?

**Mr. Harper:** Bien sûr. En outre, je voulais dire aux rédacteurs que je serais curieux de savoir pourquoi ils ont inclus ce projet d'annexe sur les limites des Territoires du Nord-Ouest et pourquoi, par souci d'élegance, ils n'ont pas simplement mentionné la Loi sur le Nunavut ou quelqu'autre loi pertinente.

**M. Girard:** As I have said earlier, all this was prepared very rapidly, but after hearing the members this morning, I think that both for the Nunavut and for the Northwest Territories where the committee has decided that no ridings would be included in the schedule to the legislation for the moment, ideally we should include some provisions in the Act to create these territories. There is already one in clause 30 that creates the Yukon Territory. That would involve adding two much shorter clauses creating a riding in each of these new territories, that is the Northwest Territories and the Nunavut, and including nothing in the schedule.

[Texte]

[Traduction]

**Mr. Harper:** This description is not contained in other statutes?

**Mr. Girard:** It is contained in other statutes, but those statutes are not in force. This is the legal problem we're facing, so that's why we're...

On essaie de trouver une solution.

**The Chairman:** Is that a satisfactory explanation?

**Mr. Harper:** Yes.

**The Chairman:** Any other questions or suggestions? Mr. Langlois.

**M. Langlois:** Monsieur le président, si M. Bélair pouvait relire la transcription du témoignage de M. Sicard devant la commission en juillet, on pourrait alors compléter avec tout ce que son collègue d'Essex—Kent a mentionné lors de son témoignage.

**M. Bélair:** Je lui ai demandé, mais il m'a dit qu'il ne pouvait pas me les envoyer.

Was your presentation shared?

**Le président:** Il y a deux ou trois présentations concernant ce problème. Nous vous enverrons tout ça. S'il n'y a plus rien à faire maintenant, nous ajournerons jusqu'à jeudi.

On Thursday I think we'll consider the questions and answers. Jamie will have some material later today, which will be circulated to you on that procedural matter, and we can have another discussion on that. I suspect it will be a relatively brief meeting, but perhaps we could do that on Thursday and finish it up, or get at least closer to completion.

When we come back, I expect we'll go back to this one, if not the citizen involvement. I think we might want to leave this to give a little time for members to look at the draft, which I assume will be available the week we come back. That would be on October 17. I think October 18 is the Tuesday.

If we had the draft then, while we might not look at it in the committee that day, members could then have an opportunity to go and discuss it and decide what changes, if any, they feel are appropriate. It's going to be a bit of technical tough reading. As I say, this is a new procedure. I think members may need a little time to go through the words very carefully.

• 1220

**M. Girard:** Pour la rédaction, j'ai soulevé au début de la rencontre, deux difficultés. On n'a pas eu d'indications, et c'est le statu quo, pour l'instant. Est-ce qu'on demande au Président d'initier le processus de nomination sans savoir s'il y aura effectivement une commission? Quand je parle du Président, je parle du Président de la Chambre des communes et ensuite, s'il y a une vacance au sein d'une commission, est-ce qu'on doit réappliquer toute la procédure qui est à l'article 6?

**The Chairman:** I think we agreed that the Speaker would have a list, so I don't think there's a need for advertising or any of that. I think the Speaker could proceed with that list and select someone else from the list to fill the vacancy.

**M. Harper:** Cette description ne se trouve pas dans d'autres lois?

**M. Girard:** Elle se trouve dans d'autres lois, mais celles-ci ne sont pas encore en vigueur. C'est le problème juridique qui se pose à nous, et c'est pourquoi nous...

We're trying to find a solution.

**Le président:** Cette explication vous satisfait-elle?

**M. Harper:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions ou suggestions? Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Mr. Chairman, if Mr. Bélair could read the transcript of Mr. Sicard's testimony to the committee in July, we could then complete with what his colleague for Essex—Kent mentioned in his testimony.

**M. Bélair:** I have asked him, but he told me that he couldn't send it to me.

Votre exposé était-il partagé?

**The Chairman:** There were two or three presentations on this problem. We will send you all that. If there is nothing else to deal with now, we will adjourn until Thursday.

Jeudi, je pense que nous examinerons les questions et les réponses. Plus tard dans la journée, Jamie aura des documents sur cette question de procédure que nous vous ferons parvenir et nous pourrons en discuter à nouveau. Je soupçonne que cette réunion sera relativement courte, mais nous pourrions peut-être faire cela jeudi et en terminer, ou en tout cas nous avancer le plus possible.

À notre retour, je suppose que nous reprendrons la discussion sur ce point, sinon sur la participation des citoyens. Je pense que nous voudrons probablement laisser de côté cette question pendant un certain temps pour permettre aux députés de lire l'ébauche qui, je pense, devrait être disponible la semaine de notre retour. Nous revenons le 17 octobre. Je pense que le 18 octobre est un mardi.

Si nous avions l'ébauche ce jour-là, nous ne l'examinerions pas nécessairement en comité, mais au moins les députés pourraient aller en discuter et décider quelles modifications, s'il y a lieu, ils aimeraient y apporter. Ce sera une lecture un peu ardue comme je le disais, c'est une nouvelle procédure. Je pense qu'il faudra probablement un peu de temps aux députés pour lire ce texte très attentivement.

**M. Girard:** Regarding the drafting, I raised, at the beginning of the meeting, two difficulties. We have received no indications and for the time being, it is the status quo. Do we ask the Speaker to initiate the appointment process without knowing if there will be a commission? When I say the Speaker, I mean the Speaker of the House of Commons. Then, if there is a vacancy on a commission, do we re-apply the whole procedure set out in section 6?

**Le président:** Je pense que nous nous étions entendus pour que le Président ait une liste, de sorte que je pense qu'il n'est pas nécessaire de faire d'annonces ou d'autre chose de ce genre. Je pense que le Président pourrait choisir quelqu'un d'autre à partir de cette liste pour combler le poste vacant.

[Text]

[Translation]

**Mr. Girard:** The same procedures as set out in section 6.

**M. Girard:** Les mêmes procédures sont prévues à l'article 6.

**The Chairman:** I suspect we could do a shorter procedure because it's a fill-in. My inclination is to give the Speaker power of appointment at that point.

**Le président:** Je pense que la procédure serait moins longue car il s'agirait de trouver un remplaçant. Dans un tel cas, je préférerais donner au Président le pouvoir de nommer quelqu'un.

**An hon. member:** Without review?

**Une voix:** Sans examen?

**The Chairman:** Without review.

**Le président:** Sans examen.

**Mr. Girard:** Without review.

**M. Girard:** Sans examen.

**The Chairman:** If there's a death, I'm inclined to do that. Let's draft it that way. If members, on looking at it, feel differently we can do something.

**Le président:** S'il y a un décès c'est ce que je ferais. Rédigeons-le ainsi. Si, après avoir lu l'ébauche, les membres ne sont pas d'accord, nous pourrons faire quelque chose.

Your first question?

Votre première question?

**Mr. Girard:** It's been answered.

**M. Girard:** Vous y avez répondu.

**The Chairman:** That's it, all right. Okay. I declare this meeting adjourned to the call of the chair.

**Le président:** Très bien, c'est tout. La séance est levée.



**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

**8801320  
OTTAWA**

*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

## WITNESSES

### *From Elections Canada:*

Jacques Girard, Director, Legal Services;

Carol Lesage, Assistant Director of Operations, Electoral Geography.

## TÉMOINS

### *D'Élections Canada:*

Jacques Girard, directeur, Services juridiques;

Carol Lesage, directeur adjoint des opérations, Géographie électorale.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

**Issue No. 25**

Thursday, October 6, 1994

**Chairman:** Peter Milliken

CHAMBRE DES COMMUNES

**Fascicule n° 25**

Le jeudi 6 octobre 1994

**Président:** Peter Milliken

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on* Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

## Procedure and House Affairs

## Procédure et des affaires de la Chambre

### RESPECTING:

Order of Reference from the House of Commons dated Monday, February 7, 1994, in relation to a Special Question and Answer Period.

### INCLUDING:

The Thirty-Ninth Report to the House

### CONCERNANT:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes du lundi 7 février 1994—Période spéciale de questions et réponses.

### Y COMPRIS:

Le Trente-neuvième rapport à la Chambre

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS

*Chairman:* Peter Milliken

*Vice-Chairmen:* Marlene Catterall  
François Langlois

Members

Eleni Bakopanos  
Don Boudria  
Gilles Duceppe  
Stephen Harper  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Carolyn Parrish  
Louis Plamondon  
Jim Sibley—(14)

Associate Members

Chris Axworthy  
Michel Bellehumeur  
Michel Gauthier  
Ed Harper  
Gaston Leroux  
Bernard Patry  
Randy White

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE

*Président:* Peter Milliken

*Vice-présidents:* Marlene Catterall  
François Langlois

Membres

Eleni Bakopanos  
Don Boudria  
Gilles Duceppe  
Stephen Harper  
Elwin Hermanson  
Derek Lee  
Gurbax Malhi  
Ted McWhinney  
Carolyn Parrish  
Louis Plamondon  
Jim Sibley—(14)

Membres associés

Chris Axworthy  
Michel Bellehumeur  
Michel Gauthier  
Ed Harper  
Gaston Leroux  
Bernard Patry  
Randy White

(Quorum 8)

(Quorum 8)

Marie Carrière

*La greffière du Comité*

*Clerk of the Committee*

Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REPORT TO THE HOUSE**

Friday, October 7, 1994

The Standing Committee on Procedure and House Affairs, pursuant to Standing Orders 104, has the honour to present its

**RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le vendredi 7 octobre 1994

Conformément à l'article 104 du Règlement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

**THIRTY-NINTH REPORT**

Your Committee also recommends the following change in the membership of the Standing Committee on Transport:

**TRENTE-NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité recommande le changement suivant dans la liste des membres du Comité permanent des Transports:

Jennings for/pour Silye

Your Committee also recommends that the following Members be added to the list of Associate Members of Standing Committees:

Votre Comité recommande également que les députés suivants fassent partie de la liste des membres associés des Comités permanents:

*Aboriginal Affairs and Northern Development**Affaires autochtones et du développement du Nord canadien*

Bélair

*Agriculture and Agri-Food**Agriculture et agro-alimentaire*

Adams

*Environment and Sustainable Development**Environnement et développement durable*

Dromisky

*Finance**Finances*

Bethel

*Foreign Affairs and International Trade**Affaires étrangères et commerce international*

Bethel

*Health**Santé*

de Savoye

*Industry**Industrie*

Adams

*Justice and Legal Affairs**Justice et questions juridiques*

McClelland

(Edmonton Southwest\Edmonton-Sud-Ouest)

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 25 which includes this report) is tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicule n° 25 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,**PETER MILLIKEN,**Chairman.*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, OCTOBER 6, 1994  
(42)

[*Texte*]

The Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 11:13 o'clock a.m., this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Peter Milliken presiding.

*Members of the Committee present:* Eleni Bakopanos, Marlene Catterall, Stephen Harper, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Carolyn Parrish and Louis Plamondon.

*In attendance: From the House of Commons:* Robert Marleau, Clerk of the House. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* James R. Robertson, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference from the House of Commons dated Monday, February 7 1994, the Committee resumed consideration of a Special Question and Answer Period. (*See Minutes of Proceeding and Evidence, Thursday, September 22, 1994, Issue No. 22*)

The Committee proceeded to the consideration of guidelines for a Draft Report to the House.

At 12:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 6 OCTOBRE 1994  
(42)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit à 11 h 13, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Peter Milliken (*président*).

*Membres du Comité présents:* Eleni Bakopanos, Marlene Catterall, Stephen Harper, Elwin Hermanson, François Langlois, Derek Lee, Gurbax Malhi, Ted McWhinney, Peter Milliken, Carolyn Parrish, Louis Plamondon.

*Aussi présents: De la Chambre des communes:* Robert Marleau, Greffier de la Chambre. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* James R. Robertson, attaché de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi du lundi 7 février 1994, le Comité reprend l'étude d'une période spéciale de questions et réponses (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 22 septembre 1994, fascicule n° 22*).

Le Comité examine les grandes lignes d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Comité de sélection*

*Le vendredi 7 octobre 1994*

Conformément au mandat du Comité dans son rôle de Comité de sélection et suivant l'ordre adopté le jeudi 20 janvier 1994, le Trente-neuvième rapport est adopté d'office en vue d'être présenté à la Chambre par le président.

*Striking Committee*

*Friday, October 7, 1994*

In accordance with the mandate of the Committee concerning its responsibilities as the Striking Committee, and according to an Order adopted by the Committee on Thursday, January 20, 1994, the Thirty-Ninth Report is deemed to have been adopted and the Chair is deemed ordered to present it to the House.

Marie Carrière

*Clerk of the Committee*

*La greffière du Comité*

Marie Carrière

[Texte]

[Traduction]

**EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, October 6, 1994

**TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 6 octobre 1994

• 1110

**The Chairman:** Order, please. I see we have a quorum and I'll start our deliberations.

I wish to advise the rest of the committee that the chairpersons of the various committees of the House have been requested to give back any unused portion of their budget for the purpose of allowing more travel or other expenses by other committees that are facing budget constraints.

**Le président:** La séance est ouverte. Nous avons le quorum et nous pouvons commencer.

Je tiens à signaler au reste du comité que l'on a demandé aux présidents des divers comités de la Chambre de rendre toute portion inutilisée de leur budget afin de venir en aide aux comités qui n'ont pas de quoi couvrir leurs frais de voyage ou autres.

• 1115

**Mrs. Catterall (Ottawa West):** I want to go and examine the British parliamentary question period.

**The Chairman:** Well, we can submit a special budget for travel to go and examine the British question period. I know Mr. Hermanson will be anxious to go.

**Mme Catterall (Ottawa-Ouest):** Je veux aller examiner la période de questions au Parlement britannique.

**Le président:** Ma foi, nous pouvons faire une demande spéciale de budget de déplacement pour aller examiner la période de questions en Grande-Bretagne. Je sais que M. Hermanson se fera un plaisir d'y aller.

That aside, we have an \$18,000 budget. I've assigned a memorandum giving back \$5,000 to the liaison committee. So that leaves us roughly \$6,000 to last us until the end of March, but we haven't proposed any travel. If we did propose travel we'd do a separate travel budget anyway. I hope that's satisfactory with members. I was asked to indicate—

Cela dit, nous avons un budget de 18 000\$. J'ai signé une note de service dans laquelle j'indique que nous rendons 5 000\$ au comité de liaison. Cela nous laisse environ 6 000\$ jusqu'à la fin mars, mais nous n'avons pas de projets de voyage. De toute façon, si nous nous proposons de voyager, nous aurions un budget de voyage à part. J'espère que cela vous semble satisfaisant. On m'a demandé d'indiquer...

**Mrs. Catterall:** Do you need the committee's approval of that, Mr. Chair?

**Mme Catterall:** Avez-vous besoin de l'approbation du comité pour cela, monsieur le président?

**The Chairman:** Apparently not. I just thought I should advise you I've done it. I didn't want anybody to find out later and complain about it.

**Le président:** Apparemment non. Je pensais simplement qu'il était préférable que je vous en avise. Je ne voulais pas que quelqu'un l'apprenne un jour et vienne se plaindre.

**M. Langlois (Bellechasse):** Monsieur le président, vous aviez dit, il y a fort longtemps et avec beaucoup de sagesse, qu'il serait peut-être bon d'aller visiter Washington et Boston pour le vote électronique. Maintenez-vous toujours cette proposition?

**Mr. Langlois (Bellechasse):** Mr. Chairman, you said, quite a long time ago and very wisely, that it might be a good idea to visit Washington, D.C., and Boston on the electronic vote issue. Does this proposal hold?

**Le président:** Oui, mais j'attends comme tout le monde le rapport du Sous-comité. Quand le rapport sera reçu par le Comité, nous pourrons voir s'il y a lieu d'aller à Washington pour étudier les choses sur place. Oui, cela m'intéresse beaucoup, mais il nous faudrait un autre petit budget et l'autorisation de la Chambre pour voyager.

**The Chairman:** Yes, it does, but as everyone else, I'm waiting for the Sub-Committee report. When we receive the report, we will be able to see whether we should go to Washington, D.C., to examine the system they have. Yes, I'm very much interested in it, but we would need a separate budget to travel and the approval of the House.

**M. Langlois:** Merci.

**Mr. Langlois:** Thank you.

**The Chairman:** You've heard, Mr. Hermanson, my reference to the fact you were interested to travel to London to study question period in the British House with the member for Ottawa West and other members of this committee, but we haven't got that under active consideration at the moment.

**Le président:** Vous avez entendu, monsieur Hermanson, que j'ai dit que vous seriez très heureux d'aller à Londres étudier la période des questions à la Chambre des communes britannique avec la députée d'Ottawa-Ouest et les autres membres du comité, mais la question n'est pas vraiment à l'étude pour le moment.

**Mr. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** That's reassuring, because I've heard some very disconcerting things from similar sources such as yourself in the past few days, and they are a worry.

**M. Hermanson (Kindersley—Lloydminster):** C'est rassurant parce que j'ai entendu des choses tout à fait déconcertantes de gens comme vous ces derniers jours et cela m'inquiète.

[Text]

**[Translation]**

**The Chairman:** I see. Well, the business for today is reconsideration of the act, proposals for a special question and answer period. Mr. Robertson has drafted a document for consideration by the committee. The clerk is here to assist us in our consideration of this in case members have any questions.

I think it's a matter of running through the proposed document to see if it is satisfactory with members. If so, I propose we then send it for drafting to the able officers of the House so we'd have a draft standing order. I'm wondering if we could start through it with the scheduled time.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** I've made several notes I think might be of interest to colleagues as we try to nail this new procedure down. After a little bit of discussion, it occurs to me the proposed time of 1 p.m. to 2 p.m. in the afternoon might not be the best.

If you look at the parliamentary calendar, at the agenda for today, it looks as if it's an open window. That is true—it is an open window on the daily agenda, but in terms of ministers, Wednesdays are caucus days.

The caucuses, in my experience, would run up to the noonday time slot. Following the caucus you would have a few moments for a sandwich, if you were a minister, and maybe an urgent phone call or two, followed by this new procedure from 1 p.m. to 2 p.m.

Now, keep in mind we will have selected a minister for the consummate hot-seat exercise. He or she would have wanted to prepare for this. I'm sure everyone around the table understands the degree to which a minister will want to have prepared for this one-hour exercise.

It seems to me that 1 p.m. to 2 p.m. is not a good time because of the potential shortage of preparation time. I would suggest we look at a period later in the day; 6:30 p.m. to 7:30 p.m. is one. I think that would be better for ministers. To the extent it's better for them I think we might get a better product. It might be lousy for their officials, who might like to go home at 5 p.m. or 6 p.m.

In any event, we're doing the best we can with the 24 hours a day available to us. To the extent that Canadians still take an interest in parliamentary affairs, the viewing time might be preferable for them. But that's a secondary issue, very much secondary. I would then just hold out for discussion the 6:30 p.m. to 7:30 p.m. time slot on Wednesday, as opposed to 1 p.m. to 2 p.m.

**Mr. Hermanson:** I'm not sure I follow Mr. Lee's argument. I would think that the ministers, the way we discussed this process, would have a few days notice.

Mr. Lee: A week.

**Mr. Hermanson:** I can't remember the date we had talked—

**The Chairman:** I think it was Thursday.

**Le président:** Je vois. Ma foi, aujourd'hui, nous devons ré-examiner la loi, certaines propositions pour une période spéciale de questions et réponses. M. Robertson a préparé un document pour la gouverne du comité. La greffière est là pour nous aider à l'examiner si les députés veulent poser des questions.

Je pense qu'il s'agit surtout de passer en revue ce document afin de voir s'il vous satisfait. Si oui, je propose que nous le soumettions aux responsables de la Chambre afin qu'ils puissent le mettre sous la forme d'un projet d'article du Règlement. Pourrions-nous commencer ainsi par l'heure prévue.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** J'ai pris plusieurs notes qui pourraient probablement intéresser nos collègues. Après en avoir un peu discuté, il me semble que l'heure proposée de 13 heures à 14 heures de l'après-midi n'est pas forcément bien choisie.

Si vous considérez le calendrier parlementaire, il semble qu'en effet pour le moment ce soit là un créneau libre. C'est vrai qu'à l'ordre du jour cela apparaît comme un créneau. Toutefois, pour les ministres, le mercredi est le jour des réunions des groupes parlementaires.

D'après ce que j'ai pu constater, ces réunions durent jusque vers midi. Après quoi, si l'on est ministre, on a quelques instants pour un sandwich et un ou deux coups de téléphone urgents avant d'arriver à ce créneau de 13 heures à 14 heures.

N'oubliez pas que nous aurons sélectionné un ministre pour cet exercice assez exigeant. Celui-ci ou celle-ci aura dû se préparer. Je suis sûr que tout le monde ici peut comprendre combien le ministre en question aura voulu se préparer pour cet exercice d'une heure.

J'estime que ce créneau de 13 heures à 14 heures n'est pas très bien choisi parce que le ministre risque de manquer de temps pour se préparer. Je pense qu'il serait préférable d'envisager une heure plus tardive dans la journée, peut-être de 18h30 à 19h30. Ce serait préférable à mon avis pour les ministres. Si c'est préférable pour eux, je crois que cela nous permet d'espérer un meilleur résultat. Ce sera peut-être très pénible pour leurs collaborateurs qui préféreraient rentrer chez eux vers 17 heures ou 18 heures.

• 1120

En tout cas, nous essayons d'utiliser au mieux les 24 heures dont nous disposons dans une journée. Dans la mesure où les Canadiens s'intéressent encore aux affaires parlementaires, ce pourrait être une meilleure heure également pour eux. Mais c'est là une considération secondaire, tout à fait secondaire. Je propose donc que l'on discute de la possibilité d'un créneau entre 18h30 et 19h30 le mercredi plutôt qu'entre 13 heures et 14 heures.

**M. Hermanson:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien suivi le raisonnement de M. Lee. Je suppose que les ministres, d'après ce que nous avions dit, auraient quelques jours de préavis.

M. Lee: Une semaine.

**M. Hermanson:** Je ne me souviens plus du jour dont nous avions parlé. . .

**Le président:** Je crois que c'était jeudi.

## [Texte]

**Mr. Hermanson:** I think it was Wednesday or Thursday of the week before.

So the preparation certainly would be done before the caucus meeting on Wednesday. I would think as far as viewing time is concerned that maybe for the first showing it may not be the greatest time in eastern and central Canada. Certainly the replay would be prime time in eastern Canada because it would be the first item on the agenda on the rebroadcast. In western Canada it may not be quite as good. The first go-around would be a little later in the afternoon. The rebroadcast would be no problem. I don't see that those are really strong arguments.

I suppose I'm not as close to the ministers as you are because I haven't been here as long, but I would think that it would be more convenient for ministers and department staff to be here during the working day than to try to fit something into the evening when they may be catching a plane or having other responsibilities that they have put off to after parliamentary sitting hours.

I just want to counter that; I don't have strong feelings on this.

**Mr. Lee:** My information on the convenience factor for ministers is not gained from personal experience, but it does come from individuals who have long experience in the House as ministers and other... I wonder if there is a convenience factor for MPs. I raised the issue of convenience factor for ministers.

**Mr. Hermanson:** Certainly I think that 1 p.m. to 2 p.m. on a Wednesday would be exceedingly more convenient than 6:30 p.m. to 7:30 p.m. following the normal proceedings, when members are off to receptions, engagements, committee meetings, whatever. That's when you schedule your other activities. That's when you catch up on your work if you're behind.

**Mr. Lee:** I'm sorry, I missed the last—

**Mr. Hermanson:** That's when you catch up on the piles on your desk if you happen to be behind because of activities during the day.

**Mr. Lee:** I have, colleagues, contributed the best I can to the sentiment that was addressed to me.

**The Chairman:** Is there any further discussion on it? Should we leave it as it is? What's the wish of the committee?

**Mrs. Catterall:** I share his concern about that 1 p.m. to 2 p.m. time period, because it's also a time when ministers are preparing for the normal Question Period. This is a very small personal comment, but I find Wednesday is the one day of the week on which I can rely on getting lunch of some kind because of that break between caucus and the House. Are we absolutely bound to take it in addition to existing House hours, Mr. Chair?

**The Chairman:** I don't think the government wants to give up government time in the House. That's been jealously guarded. I doubt if we want to give up private members' hour for it. We could look at putting it at another time and bumping something else. That's entirely possible. Either sit later or bump a private members' hour to another time. I think members wanted to avoid Fridays and Mondays; that's usually the case.

## [Traduction]

**M. Hermanson:** Je crois que c'était le mercredi ou le jeudi de la semaine précédente.

La préparation aurait donc certainement lieu avant la réunion du groupe parlementaire du mercredi. Pour ce qui est de l'heure à laquelle cela passerait à la télévision, peut-être que la diffusion directe ne se fera pas à l'heure idéale pour l'est et le centre du Canada. Mais les reprises se feraient à l'heure de pointe pour l'est du Canada puisque ce serait le premier élément à l'ordre du jour de la reprise. Dans l'Ouest, ce ne serait peut-être pas aussi bon. La diffusion en direct interviendrait un peu plus tard dans l'après-midi. La reprise ne poserait pas de problème. Je ne pense pas que ces arguments soient très solides.

Peut-être que je ne suis pas aussi proche des ministres que vous parce que je ne suis pas là depuis longtemps, mais je pense qu'il serait plus pratique pour les ministres et le personnel ministériel d'être ici au cours de la journée de travail que d'essayer d'ajouter quelque chose dans la soirée alors qu'ils peuvent avoir un avion à prendre ou d'autres responsabilités dont ils entendaient se décharger après les heures de séance du Parlement.

C'est mon point de vue, mais je n'ai pas d'idées très arrêtées là-dessus.

**M. Lee:** Pour ce qui est de l'heure qui conviendrait le mieux aux ministres, ce n'est pas l'expérience personnelle qui me fait parler, mais parce que j'en ai parlé à des gens qui ont une longue expérience de la Chambre tels que des ministres et d'autres... Je me demande s'il y a une heure qui serait plus pratique pour les députés. J'ai soulevé la question pour les ministres.

**M. Hermanson:** Certes, j'estime que de 13 heures à 14 heures le mercredi serait beaucoup plus pratique que de 18h30 à 19h30 après les heures normales de séance, quand les députés doivent assister à des réceptions, ont d'autres obligations, des séances de comité, etc. C'est là que l'on prévoit les autres activités. C'est là qu'on essaie de se rattraper si l'on a pris du retard dans son travail.

**M. Lee:** Je suis désolé, j'ai manqué vos derniers...

**M. Hermanson:** C'est là qu'on essaie de faire baisser les piles qui s'accumulent sur son bureau lorsqu'on a été occupé toute la journée.

**M. Lee:** Chers collègues, j'ai simplement transmis un point de vue qui m'avait été présenté.

**Le président:** Veut-on poursuivre la discussion? Laissons-nous cela comme tel? Que souhaite le comité?

**Mme Catterall:** Je partage la préoccupation de mon collègue à propos de ce créneau de 13 à 14 heures car c'est également le moment où les ministres se préparent pour la période de questions normale. J'ai maintenant une toute petite observation personnelle à faire, mais je constate que le mercredi est le seul jour de la semaine où je peux être à peu près sûre d'avoir le temps de déjeuner parce qu'il y a une interruption entre la réunion du groupe parlementaire et les travaux de la Chambre. Sommes-nous absolument tenus d'ajouter cela aux heures de séance actuelles, monsieur le président?

**Le président:** Je ne pense pas que le gouvernement serait prêt à céder du temps lui revenant à la Chambre. Le gouvernement y tient beaucoup. Je doute que nous voulions abandonner l'heure des députés nous-mêmes. On pourrait voir si on ne pourrait pas mettre cela à une autre heure en faisant sauter quelque chose d'autre. C'est tout à fait possible. Soit en siégeant plus tard soit en reportant l'heure des députés à une autre heure. Je crois que l'on voulait essayer d'éviter les vendredis et lundis; c'est habituellement le cas.

[Text]

[Translation]

• 1125

**Mr. McWhinney (Vancouver Quadra):** I think consideration should be given to extending the question hour. These are all pre-television, and television has changed dramatically the shape of Parliament. Maybe we would want to correct that rather than going with the trend. But if you look at it terms of members' attendance, all parties, and media attendance, it is even more startling. At 3 p.m. there's a loud sound of rushing feet; the media disappear, members disappear. Wouldn't it make more sense if—Shouldn't it be two hours, perhaps, or an hour and a half? Has that been considered, possibly even one day a week or two days a week? That's where the action is, for better or for worse, an unintended, unforeseen consequence of the introduction of television, although it should have been foreseen and when I made my report years ago I did suggest such possibilities.

**The Chairman:** Are you speaking of extending the existing Question Period, or creating this new question period?

**Mr. McWhinney:** No. If, for example, you added a half hour on Wednesdays and Thursdays, would that disrupt the business of the House?

**Mrs. Catterall:** Mr. Chair, if I may, there's some attractiveness to tacking on this special question period to the present Question Period, but it does fairly seriously eat into prime debate time in the House. The other possibility is adjournment proceedings. I was in the House when you were there last night, and there was only one question on adjournment proceedings. I don't know if normally that adjournment proceedings hour is chock full but—

**The Chairman:** Half hour.

**Mrs. Catterall:** Half hour, sorry. Possibly we could take one of those and tack half an hour onto it. I know it's still the end-of-the-day problem, but it's an end-of-the-day time that's already dedicated largely to Parliament in any case.

**The Chairman:** That wouldn't be a problem. We just added half an hour a week to that very recently and then we proposed having it on Wednesdays. I believe it came from this committee; if it didn't it was done by the government in its proposals before. It used to be that there were no adjournment proceedings under Standing Order 38 on Wednesdays. Now there are.

I think it would be worth our while as a committee to spend a little time considering adjournment proceedings, because in my view they're not well used. They used to be. Since I came here in 1988, there used to be three in the half hour. We've increased that to five and have increased the opportunity. There is more opportunity but in fact they're used much less. When I first arrived the half hour was invariably filled. Now it's rarely filled.

On the other hand, in the 1960s, when the rule was first brought in—and the clerk can correct me if I'm wrong on this—the subjects for debate were usually the questions raised on the day. A member, if unhappy with a response in Question Period,

**M. McWhinney (Vancouver Quadra):** Je pense qu'il faut envisager d'allonger l'heure de la période des questions. Tout cela a été prévu avant la télévision et la télévision a considérablement changé le Parlement. Peut-être voudrions-nous corriger cela plutôt que poursuivre sur la même voie. Mais si vous considérez la présence des députés, de tous les partis et des médias, c'est encore plus ahurissant. À 15 heures, il y a un mouvement terrible, les médias disparaissent, les députés disparaissent. Ne serait-il pas préférable que... Pourrait-on envisager que cela dure deux heures, peut-être, ou une heure et demie? A-t-on envisagé cela, peut-être un jour ou deux par semaine? C'est là qu'il se passe des choses, pour le meilleur ou pour le pire, c'est une conséquence imprévue de la diffusion des débats bien qu'on aurait dû le prévoir et bien que j'en avais dit un mot il y a des années lorsque j'avais présenté mon rapport à ce sujet.

**Le président:** Parlez-vous d'allonger la période de questions actuelle ou de créer cette nouvelle période de questions?

**Mr. McWhinney:** Non. Si, par exemple, vous ajoutiez une demi-heure le mercredi et le jeudi, est-ce que cela générera les affaires de la Chambre?

**Mme Catterall:** Monsieur le président, si vous me le permettez, il serait peut-être en effet intéressant de faire suivre la période de questions actuelle par cette période spéciale de questions, mais cela empiéterait sérieusement sur les meilleures périodes de débat à la Chambre. L'autre possibilité serait le débat sur la motion d'ajournement. J'étais à la Chambre lorsque vous y étiez vous aussi hier soir et il n'y avait qu'une question pour le débat sur la motion d'ajournement. Je ne sais pas si d'habitude cette heure est pleine mais...

**Le président:** Demi-heure.

**Mme Catterall:** Demi-heure. Peut-être pourrions-nous prendre une de ces périodes et y ajouter une demi-heure. Je sais que c'est toujours le problème de la fin de la journée, mais c'est déjà une heure consacrée essentiellement au Parlement.

**Le président:** Cela ne poserait pas de problème. Nous avons déjà ajouté une demi-heure par semaine très récemment et nous avons proposé qu'on le fasse le mercredi. Je crois que c'est notre comité qui l'avait proposé; autrement, c'est le gouvernement dans ses autres propositions. Autrefois, il n'y avait pas de débat sur la motion d'ajournement aux termes de l'article 38 du Règlement le mercredi. Maintenant, il y en a un.

Notre comité pourrait donc passer quelque temps à examiner la question du débat sur la motion d'ajournement parce qu'à mon avis cette heure n'est pas bien utilisée. Elle l'était mieux avant. Quand je suis arrivé en 1988, il y avait trois questions dans la demi-heure. Nous avons porté cela à cinq et prévu davantage de temps. Il y a maintenant plus de possibilités, mais on l'utilise beaucoup moins. Lorsque je suis arrivé au Parlement, cette demi-heure était toujours utilisée. Aujourd'hui c'est rare.

Par ailleurs, dans les années soixante, lorsque cet article a été adopté—and la greffière peut me corriger si je me trompe—les sujets du débat étaient habituellement les questions soulevées le même jour. Un député, s'il n'avait pas été satisfait

*[Texte]*

would yell t'“Late show” as he or she sat down and that question then often got put on that very evening. So you had some real immediacy between the question and the response on the late show proceeding.

Now, phone calls are made to see if the department is ready and to see if the member is ready and until both are ready it isn't put down. It then gets put down and if one of them can't show up it gets taken off again or doesn't proceed and gets put on for another day. So sometimes the responses come a month after the question was asked and it's a totally different question. As a result, any sense of relevance and urgency in it is gone. It used to be that the media came back to watch the late show because they'd get clearer answers to questions that were important at the Question Period. That doesn't happen any more because the late show has become almost irrelevant. It's often so long after the original question was asked that the news value of it is gone completely. I regret that, but that's something we can discuss another day.

The purpose of this suggestion that came up, and this was raised in the previous Parliament—the suggestion is not a new one in that sense—was first to give government members more opportunity to ask questions. It was in response to that because they only get half the questions. Second, it was to give relevance to issues of urgent concern to Canadians, so that members on all sides can ask a minister about something they think is important and directly relevant and where only that minister is being questioned, unlike Question Period where the force of public events compels members to ask about a host of different subjects and you lack any sort of continuity in terms of directing your mind to one issue. The purpose of this was to allow you to go to one issue and deal with it in a fairly thorough way for an hour. That was why it was brought forward as such.

*[Traduction]*

de la réponse reçue lors de la période de questions, crait «en soirée» en s'asseyant et cette question pouvait donc être à nouveau soulevée le même soir. Il y avait donc un rapport immédiat entre la question et la réponse donnée en soirée.

Maintenant, on téléphone pour savoir si le ministère est prêt et si le député est prêt de son côté et lorsqu'ils sont l'un et l'autre prêts, la question est mise à l'ordre du jour. C'est prévu et si quelqu'un ne peut pas venir, on retire la question et on y revient un autre jour. Donc, quelquefois, les réponses arrivent un mois après que la question ait été posée et la question est alors totalement différente. De ce fait, elle n'est plus pertinente ni urgente. Autrefois, les médias revenaient pour voir le spectacle de fin de soirée car on obtenait des réponses plus claires aux questions importantes posées à la période des questions. Cela ne se fait plus parce que les questions abordées à cette heure ne sont plus d'actualité. C'est souvent tellement longtemps après que la question initiale ait été posée que cela n'intéresse plus personne. Je le regrette, mais c'est quelque chose dont nous pouvons discuter un autre jour.

Si cette suggestion a été faite, et on l'avait déjà proposée durant la législature précédente—ce n'est donc pas une suggestion nouvelle—c'était pour donner aux députés de la majorité davantage de possibilités de poser des questions. C'était là l'idée parce qu'ils n'ont que la moitié des questions. Deuxièmement, c'était pour attacher une plus grande importance aux questions d'actualité intéressant particulièrement les Canadiens afin que les députés de tous les partis puissent interroger un ministre sur quelque chose qui leur semble important et directement pertinent et de n'interroger qu'un ministre en particulier, contrairement à la période des questions où la réalité quotidienne oblige les députés à poser des questions sur tout un éventail de sujets différents sans qu'on ne puisse établir de lien entre ces différentes questions. L'idée était donc de se donner la possibilité d'aborder une question et de l'étudier plus sérieusement pendant une heure. C'est la raison pour laquelle on avait fait cette suggestion.

• 1130

I think the principle is sound. The question is how do we fit it into the schedule. I don't think anybody would object to giving up half an hour of the adjournment proceedings at this stage in order to accommodate this, but I don't think that's the issue.

This could start Wednesdays at 5:30 p.m. Private members' hour could be deferred until 6:30 and there would be no adjournment proceedings, so the House would adjourn at 7:30.

We used to have the House sitting until 8 o'clock on Wednesdays, and that was changed right off the bat by this government when we took over in order to shorten the proceedings, so it's putting us back to that. However, it's inserting a special question period in there.

I don't think the time is a killer issue, but it would be nice to resolve it in some way.

Je pense que le principe est bon. La question est de savoir à quel moment prévoir cela. Je ne pense pas que quiconque puisse avoir d'objection à abandonner pour cela une demi-heure de débat sur la motion d'ajournement, mais je ne pense pas que ce soit là la question.

On pourrait commencer le mercredi à 17h30. L'heure des députés pourrait être reportée à 18h30 et il n'y aurait pas de débat sur la motion d'ajournement si bien que la Chambre lèverait la séance à 19h30.

Autrefois, la Chambre siégeait jusqu'à 20 heures le mercredi et cela a été changé par le gouvernement actuel lorsque nous avons pris le pouvoir afin de raccourcir les heures de séance si bien que ça ne changerait pas grand-chose. Toutefois, cela permettrait d'insérer une période spéciale de questions dans l'horaire.

Je ne pense pas que l'heure soit un gros problème, mais il serait bon de pouvoir se mettre d'accord d'une façon ou d'une autre.

[Text]

**Mr. Hermanson:** I'm kind of an open-minded creature, and I was just wondering, since we're talking about doing this on a trial basis at any rate, whether we could try both formats—try 1 o'clock to 2 o'clock for a couple of Wednesdays and try 5:30 to 6:30 or 6:30 to 7:30 for a couple of Wednesdays. Then we can go back to our caucuses to get their responses and see which suits them.

We're not locked into this thing, are we?

**The Chairman:** That's a good idea.

**Mrs. Catterall:** Another option that basically does the same kind of time shift is perhaps to continue this right after Question Period on the Wednesday and start the normal business at 4 p.m. That would mean your normal business, then, going to 6:30 instead of 5:30.

**The Chairman:** That's another possibility.

**Mrs. Catterall:** I think we're trying to generate some public interest in the issues in a more in-depth way.

**Mr. McWhinney:** If you go to 5:30, the reality is the deadline for the press is about 3:30. The press are gone, it's not a good television time and it's close to the dinner or cocktail hour.

If you really want attention, you have to latch it onto the one hour when everybody's watching—when the media and everybody are there. If you don't want attention, are you prepared to do an academic exercise like the late show? It is academic; one and a half people are present to hear those questions and answers, and the poor parliamentary secretary usually has to be dragged in because he or she's forgotten.

I think Mrs. Catterall's suggestion is a very fruitful one.

**The Chairman:** That's 3 o'clock and defer routine proceedings?

**Mr. McWhinney:** Why not try it on a trial basis?

**The Chairman:** We can propose it. After all, whatever we propose, we need to get the thing through the House, so members will comment. If we have a problem with it, we can always move an amendment in the House, but it would be nice to get the report in a form that is acceptable.

Shall we try 3 o'clock? Are members happy with that suggestion?

**Mr. Hermanson:** That will be following the normal Question Period?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hermanson:** I wonder what would happen to the existing Question Period if we did it the other way around—if we had a good discussion on an issue and then went into Question Period. I wonder if you'd have the same theatrics or if you'd have a more substantial and profitable Question Period.

**Mr. McWhinney:** That will be the third act, when the heroine dies a lingering death with the high soprano notes.

**The Chairman:** Not the third period.

[Translation]

**M. Hermanson:** J'ai l'esprit assez ouvert et je me demandais simplement, étant donné que nous parlons de mettre cela à l'essai de toute façon, si nous ne pourrions pas essayer les deux formules, de 13 heures à 14 heures deux mercredis de suite puis de 17h30 à 18h30 ou de 18h30 à 19h30 deux autres mercredis. Ensuite, nous pourrions en reparler à nos groupes parlementaires afin de voir quelle est la réaction et ce qui convient mieux à tous.

Rien n'est définitif, que je sache?

**Le président:** C'est une bonne idée.

**Mme Catterall:** Une autre option qui revient à peu près à la même chose serait de prévoir cette période spéciale de questions immédiatement après la période des questions le mercredi et de passer aux affaires normales à 16 heures. Celles-ci se poursuivraient jusqu'à 18h30 plutôt que 17h30.

**Le président:** C'est une autre possibilité.

**Mme Catterall:** En fait, nous essayons de susciter davantage d'intérêt pour ces questions.

**Mr. McWhinney:** Si vous allez jusqu'à 17h30, vous devez savoir que pour la presse, l'heure de tombée est 15h30. Les journalistes sont partis, ce n'est pas une bonne heure pour la télévision et c'est près de l'heure du dîner ou de l'apéritif.

Si vous voulez réellement attirer l'attention, vous devez mettre cela à l'heure où tout le monde regarde—lorsque les médias et tout le monde sont là. Si ce n'est pas pour attirer l'attention, êtes-vous prêts à vous lancer dans un exercice purement théorique comme le spectacle de fin de soirée? Il y a une personne et demie pour entendre ces questions et réponses et le pauvre secrétaire parlementaire doit habituellement se faire traîner à la Chambre parce qu'il a oublié.

J'estime que la suggestion de Mme Catterall est très utile.

**Le président:** Donc, à 15 heures, en reportant les affaires courantes?

**Mr. McWhinney:** Pourquoi ne pas essayer cela provisoirement?

**Le président:** Nous pouvons le proposer. Après tout, quoi que nous proposions, il faut que ce soit adopté par la Chambre et les députés auront le loisir de faire leurs commentaires. Si cela pose un problème, nous pourrons toujours proposer un amendement à la Chambre, mais il serait bon de pouvoir présenter le rapport sous une forme qui soit acceptable.

Essayons-nous 15 heures? Cette suggestion vous satisfait-elle?

**Mr. Hermanson:** Cela suivra la période normale des questions?

**Le président:** Oui.

**Mr. Hermanson:** Je me demande ce qui arriverait à la période actuelle des questions si nous procédions à l'inverse—si nous avions une bonne discussion sur un sujet particulier et que nous passions ensuite à la période des questions. Je me demande si cela aurait le même effet théâtral ou si cela nous réservera une période des questions plus intéressante et utile?

**Mr. McWhinney:** Ce sera le troisième acte, lorsque l'héroïne succombera à une longue agonie sur une note très élevée de soprano.

**Le président:** Non pas la troisième période.

**[Texte]**

**Mr. McWhinney:** No, third period's a different metaphor.

**The Chairman:** The minister might not be there for the Question Period where he's going to get grilled in the hour following, but it would give him a chance for a last-minute briefing if he could slip out during that.

**Mrs. Parrish (Mississauga West):** The other thing that saves a little embarrassment is if you run out of questions for this special question period, then you can start house proceedings.

**The Chairman:** That's true.

**Mrs. Parrish:** It's going to be very keenly used the first couple of weeks. I have an awful feeling there will be weeks when someone will scream out "Please ask a question".

This pretty well fills it in. If it's half an hour, then it's over. If it's an hour, it goes an hour.

**Mrs. Catterall:** How does that interfere with committee meetings?

**The Chairman:** They normally start at 3:30 on Wednesdays, I think, don't they?

**Mr. McWhinney:** Yes, 3:30 is the normal committee time.

**The Chairman:** As our researcher, Mr. Robertson, is pointing out, since it's a specific issue, a committee that's meeting on that issue might defer its meeting for half an hour, but many of the other members would leave anyway.

We'll choose an issue that's of interest to some, but probably not to all members. With any luck it won't impact too directly. The attendance record at the Quebec proceedings, I think you told us, Monsieur Langlois, was not outstanding. No, it was you, Mr. Marleau, who told us that attendance at the Quebec proceedings was not outstanding.

**Mr. Robert Marleau (Clerk of the House of Commons):** It was directly related to being a Friday.

**The Chairman:** True, it was a Friday.

**Mr. Marleau:** It was also a non-sitting day for them.

**M. Langlois:** Monsieur le président, je sais que les comités du mercredi pourraient être retardés d'une demi-heure et commencer à 16 heures, mais s'ils commencent à 16 heures sur la rue Sparks, comme cela a été le cas hier du Comité de la justice et des questions juridiques, qu'on quitte la Chambre à 16 heures et qu'il nous faut passer par nos bureaux, on va les retarder d'une heure. Je crains qu'on manque de temps s'ils commencent à 16h30 dans les faits.

Actuellement, on a une période d'une demi-heure entre la fin de la période des questions et le début d'une séance de comité. Là, théoriquement, la séance de comité commencerait immédiatement après le débat avec le ou la ministre. Cela pose un petit problème.

**[Traduction]**

**M. McWhinney:** Non, la troisième période est une autre métaphore.

**Le président:** Le ministre ne serait peut-être pas là durant la période des questions puisqu'il saurait qu'il va se faire interroger l'heure suivante, mais cela lui donnerait la possibilité justement de se faire donner les derniers renseignements nécessaires à ce moment-là.

**Mme Parrish (Mississauga-Ouest):** L'autre chose qui éviterait une situation gênante c'est que l'on pourrait passer immédiatement aux affaires courantes si l'on épuisait plus vite que prévu les questions destinées à cette période spéciale de questions.

**Le président:** C'est vrai.

**Mme Parrish:** Cela va certainement susciter beaucoup d'intérêt les deux premières semaines. J'ai toutefois le sentiment terrible qu'il y aura des semaines où quelqu'un crierai «s'il vous plaît, pose une question».

Ce serait une bonne solution. Si ça dure une demi-heure, c'est fini. Si ça dure une heure, ça peut durer une heure.

**Mme Catterall:** En quoi cela risque-t-il de gêner les comités?

**Le président:** Ils débutent normalement à 15h30 le mercredi, n'est-ce pas?

**M. McWhinney:** Oui, l'heure normale pour les comités est 15h30.

**Le président:** Comme le signale notre chercheuse, M. Robertson, étant donné qu'il s'agit d'une question précise, un comité qui s'intéresse particulièrement à ce sujet pourra décider de reporter sa réunion d'une demi-heure, mais bon nombre d'autres députés s'en iront de toute façon.

Nous choisirons une question qui intéresse certains mais probablement pas tous les députés. Avec un peu de chance, tout le monde ne voudra pas rester. Je crois que vous nous avez dit, monsieur Langlois, qu'à Québec il n'y avait pas tellement de députés qui restaient pour cette période. Non, c'était vous, monsieur Marleau, qui nous avez dit que le taux de participation n'était pas extraordinaire.

• 1135

**M. Robert Marleau (greffier de la Chambre des communes):** C'était directement lié au fait que cela se passait un vendredi.

**Le président:** C'est vrai, c'était un vendredi.

**M. Marleau:** C'était également un jour où ils ne siégeaient pas.

**M. Langlois:** Mr. Chairman, I know that on Wednesdays committee meetings could be delayed by half an hour and only start at 4 p.m. but if they start at 4 p.m. on Sparks Street, as did the Justice Committee yesterday, and we leave the House at 4 p.m. and have to go through our offices, they will have to be delayed by one hour. I think we might run out of time if we in fact start at 4:30 p.m.

At present, we have half an hour between the end of Question Period and the beginning of a committee meeting. There, theoretically, the committee meeting would start immediately after the session with the minister. There's a little problem.

**[Text]**

**Mr. Lee:** We haven't actually asked a lot of the ministers; we haven't had their input. Maybe we should have given them the opportunity to comment on the timing. We've adopted the principle where we have to go ahead.

Whatever we do, we're doing it on a trial basis. In our report we might want to propose option A, time slot, and then someone could trigger a move to option B to try it out if option A wasn't working well.

**Mr. McWhinney:** Which is option A and which is option B?

**Mr. Lee:** Well, 1 p.m. to 2 p.m. could be option A.

**The Chairman:** Is it worth trying the three of them for different times? We could do three weeks on one, three weeks on another, and three weeks on a third.

**Mrs. Parrish:** I think you would end up never getting any sort of affinity from the media. It would be too confusing. I like Marlene's suggestion. Why don't we get a consensus and see if everybody wants to try one for a while. If it doesn't work we can talk about it at the end of it.

**The Chairman:** We can move it. Do most people think that 3 p.m. on Wednesday is the best time, looking at it strictly from the point of view of this procedure, rather than all the committees and the other things that are going on? If that's the feeling, why don't we put that in as our recommendation.

Once the report is tabled in the House, members are going to look at it and there will be comments. Someone has to move concurrence, and we know sometimes that takes a while. The House leaders will have a run at it no doubt, and we'll hear from ministers, if not then at least before.

Does everyone agree to meet at 3 p.m. on Wednesdays for an hour? Okay, we'll meet from 3 p.m. to 4 p.m., or as long as it takes with one hour as the maximum.

**Mr. Lee:** I'm only putting this on the table; it's not to be included in our report. If we do like the 3 p.m. to 4 p.m. time slot, we might consider, conceptually, the prospect of actually shrinking the existing Question Period on that day. I'm not asking that it be put into the report, but if the House is going to be gung-ho to get on to a particular minister or issue with a minister, it might draw the strength out of the existing Question Period.

**The Chairman:** I think you'd have trouble getting agreement to do that.

**Mr. McWhinney:** In your general Question Period, the folklore is that all the issues of the hour, the whole kaleidoscope, can be brought up. I think that's more or less sacrosanct.

**The Chairman:** We may be able to do it another day.

**Mr. McWhinney:** Yours is a more disciplined approach.

**The Chairman:** Okay, so it is agreed that the hours of sitting on Wednesday be extended one hour to accommodate this.

**[Translation]**

**M. Lee:** Nous n'avons pas en fait interrogé beaucoup de ministres; nous n'avons pas eu leur point de vue. Peut-être devrions-nous leur donner la possibilité de nous dire ce qu'ils pensent de l'heure. Nous sommes partis du principe qu'il faut faire quelque chose.

Quoi que nous fassions, c'est à titre d'essai. Dans notre rapport, nous pourrions proposer l'option A, le créneau, et quelqu'un pourrait également dire qu'il y a l'option B à essayer si l'option A ne marche pas bien.

**M. McWhinney:** Quelle est l'option A et quelle est la B?

**M. Lee:** Ma foi, de 13 heures à 14 heures pourrait être l'option A.

**Le président:** Serait-il bon d'essayer les trois à des heures différentes? Nous pourrions faire trois semaines à une certaine heure, trois semaines à une autre heure et trois semaines à une troisième heure.

**Mme Parrish:** J'ai l'impression que finalement les médias s'y perdraient. Ce serait trop embrouillant. J'aime bien la suggestion de Marlene. Pourquoi ne pas nous mettre d'accord et voir si tout le monde ne serait pas prêt à essayer une option pendant un certain temps. Si ça ne marche pas, nous pourrons en reparler après.

**Le président:** Nous pouvons donc le proposer. Est-ce que la plupart d'entre vous pensent que 15 heures le mercredi serait la meilleure heure, considérant strictement le principe de la période spéciale de questions plutôt que les considérations relatives aux comités et à tout le reste. Est-ce d'accord, pourquoi ne mettons-nous pas cela comme recommandation?

Lorsque le rapport aura été déposé à la Chambre, les députés vont l'examiner et en discuteront. Quelqu'un doit en proposer l'adoption et nous savons que cela prend parfois un peu de temps. Les leaders à la Chambre en discuteront certainement aussi et nous aurons le point de vue des ministres, c'est évident.

Tout le monde est d'accord pour qu'on se réunisse à 15 heures le mercredi pendant une heure? D'accord, nous nous réunirons de 15 heures à 16 heures, le temps qu'il faut, pour un maximum d'une heure.

**M. Lee:** Je ferai seulement une proposition; pas pour l'inclure au rapport. Si le créneau de 15 heures à 16 heures nous plaît, nous pourrions envisager la possibilité de réduire la période des questions actuelle ce jour-là. Je ne demande pas que cela soit mis au rapport, mais si la Chambre se prépare à attaquer un ministre particulier ou une question particulière avec un ministre, peut-être que la période des questions actuelle en souffrira.

**Le président:** Je crois que vous aurez du mal à faire accepter cela.

**M. McWhinney:** Dans la période des questions générale, le folklore vient du fait que toutes les questions d'actualité, tout l'éventail de l'actualité, peuvent être soulevées. Je crois que c'est plus ou moins sacro-saint.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous le faire un autre jour.

**M. McWhinney:** Votre proposition est plus sérieuse.

**Le président:** D'accord, on est donc d'accord pour que les heures de séance du mercredi soient prolongées d'une heure pour permettre cette période spéciale de questions.

## [Texte]

**Mrs. Catterall:** An hour or half an hour. If we get rid of adjournment proceedings, it's only...

## [Traduction]

**Mme Catterall:** Une heure ou une demi-heure. Si nous nous débarrassons du débat sur la motion d'ajournement, ce ne serait...

**Mr. McWhinney:** Why don't we try an hour?

**The Chairman:** Okay. Get rid of the adjournment proceedings. You still have to extend the hour of sitting by an hour because the adjournment proceedings don't count. Do you want to get rid of them on that day, as well?

**Mrs. Catterall:** Right.

**The Chairman:** We'll scrap them after just putting them in place. We'll get rid of them and extend the sitting by an hour.

Is everybody happy with the words here on the topic?

• 1140

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, I had one thought. Where the Speaker would have difficulty with the terms of reference for the topic, is it ever a possibility that the topic put forward and selected might need some refinement, that the Speaker might think this is a great topic but it's been poorly defined?

**The Chairman:** Well, I'm sure you can clear that up with the member.

**Mr. Lee:** Yes.

**Mr. McWhinney:** Wouldn't the whips more or less decide that? I had a question yesterday that involved two different ministries and I was told each ministry would make it.

**The Chairman:** If you look down at selection it says it's made by the Speaker after consultation with representatives of recognized parties, government and members. So I think there's ample opportunity to—

**Mr. McWhinney:** —take care of that.

**The Chairman:** I would have thought so. Mrs. Catterall.

**Mrs. Catterall:** Would we want to put some limitations on the subject-matter? For instance, just as in Question Period the question that's already being debated in the House or under consideration in committee is somewhat verboten. Would we want to indicate as well that for the purposes of this special question period it should be something that's not currently being debated in the House or in committee? One of the things I was thinking of as well is I don't think it would achieve what we want to achieve if an opposition party were to want to use this hour for a subject it's already got on on an opposition day in the same...

**The Chairman:** Oh, I think the intent was that this be quite open in that regard, because you see on opposition day you can debate but you can't question, and this was intended to be a question period and I think it was intended to be quite open. Mr. Harper.

**Mr. Harper (Calgary West):** One question I know Mr. Hermanson and I had was whether we would permit during the regular Question Period that day questioning on the same topic, or whether we would say it was restricted—

**M. McWhinney:** Pourquoi n'essayons-nous pas une heure?

**Le président:** D'accord. On peut se débarrasser du débat sur la motion d'ajournement. Il faut néanmoins prolonger l'heure de séance d'une heure parce que le débat sur la motion d'ajournement ne compte pas. Voulez-vous le supprimer ce jour-là aussi?

**Mme Catterall:** Oui.

**Le président:** Nous allons éliminer ce débat juste après l'avoir instauré. Nous le supprimons et prolongeons la séance d'une heure.

Tout le monde est d'accord sur le libellé que nous avons ici à ce sujet?

•

1140

**M. Lee:** Monsieur le président, il y a une chose à laquelle j'ai pensé. Si le Président a du mal à décider si un sujet est acceptable, se pourrait-il que le sujet proposé ait simplement besoin d'être mieux défini et que le Président juge que le sujet est tout à fait approprié, mais qu'il a été mal défini?

**Le président:** Vous pourriez certainement résoudre ce problème en discutant avec le député en cause.

**M. Lee:** Oui.

**Mr. McWhinney:** Est-ce que ce ne serait pas aux whips d'en décider? J'ai eu une question hier qui touchait deux ministères différents et l'on m'a dit que chacun des ministère y répondrait.

**Le président:** Si vous jetez un coup d'œil à la note sur la sélection, vous verrez que c'est le Président qui s'en occupe après avoir consulté des représentants des partis reconnus, du gouvernement et des députés. Il me semble donc que nous aurons toutes les chances de...

**Mr. McWhinney:** ...faire le nécessaire.

**Le président:** C'est ce qu'il me semble. Madame Catterall.

**Mme Catterall:** Faudrait-il songer à limiter les sujets? Pendant la période des questions, par exemple, les sujets qui font déjà l'objet d'un débat à la Chambre ou d'un examen de comité sont plus ou moins proscrits. Allons-nous préciser aussi que les sujets examinés pendant cette période de questions spéciale ne devront pas non plus faire déjà l'objet d'un débat à la Chambre ou à un comité? Il me semble aussi que nous n'atteindrons pas vraiment l'objectif visé si nous permettons à un parti d'opposition de se servir de cette période pour discuter d'un sujet qui a été ou qui sera examiné lors d'une journée réservée à l'opposition pendant la même...

**Le président:** Nous avions pensé, il me semble, laisser toute la latitude possible à ce sujet vu que, les jours réservés à l'opposition, on peut discuter de quelque chose, mais on ne peut pas poser de questions, et que l'on voulait vraiment donner une occasion de poser des questions sur un sujet précis.

**M. Harper (Calgary-Ouest):** M. Hermanson et moi-même nous sommes demandé si l'on permettra de poser des questions sur le même sujet pendant la période de questions ordinaire ce jour-là ou si l'on devra s'en tenir...

[Text]

[Translation]

**The Chairman:** Or save it for the hour—

**Mr. McWhinney:** Well, as a matter of common sense it would be unfair to pre-empt time that's going into the second hour. Wouldn't the whips clear that up sensibly?

**Mr. Harper:** They might.

**The Chairman:** As I say, I don't think the minister would be there; he'd be off meeting officials and preparing for this hour. So as a practical matter I don't think it would happen; I hope it wouldn't.

**Mr. Harper:** I just raise it as a possibility.

**Mr. McWhinney:** It would be wrong, I think, to have a duplication.

**Mr. Harper:** I was wondering if you'd get a case where it was sort of being used as a set-up almost, which I don't think would really be our purpose.

**The Chairman:** Is the topic, the specific issue within the administrative responsibility of the federal government, reasonable? I think it is. I don't think anybody is disagreeing with that. We're looking at other refinements but not at that one. Derek.

**Mr. Lee:** Mr. Chairman, is there a need to put a cap on the number of ministers?

**The Chairman:** There isn't a cap.

**Mr. Lee:** No, there isn't. Is there a need...?

**The Chairman:** Oh, to put a cap.

**Mr. Lee:** Yes. Great topic, great issue, we like it, but you need eight ministers. Is that—

**The Chairman:** Well, I don't think the government will send eight.

**Mr. McWhinney:** Some, like peacekeeping, for example, would obviously involve two ministries, Defence and Foreign Affairs. It might make more sense to allow that possibility. It doesn't have to be a single minister but I would hope common sense would take over. We certainly don't want baseball team parading.

**The Chairman:** No, we don't.

**Mr. Harper:** I think if the topic's well defined, you can't possibly go beyond three or maybe four ministries at the outside.

**The Chairman:** Do we need to specify or do you want to try it loosey-goosey and see?

**Mr. Lee:** How about a maximum of three?

**The Chairman:** Why put it in, in case some day you really wanted four?

**Mr. Lee:** We'll see; we'll be making notes.

**Le président:** Ou attendre l'heure prévue...

**M. McWhinney:** Pour des raisons de bon sens, ce serait injuste de gaspiller du temps en parlant d'un sujet qui sera débattu pendant la deuxième heure. Est-ce que ce ne sera pas aux whips de régler la question de façon raisonnable?

**M. Harper:** Ils le feront peut-être.

**Le président:** À mon avis, le ministre ne sera probablement pas à la Chambre pour la période des questions puisqu'il devra se préparer à l'heure des questions avec ses adjoints. Sur le plan pratique, je ne pense donc pas que cela risque d'arriver et j'espère que cela n'arrivera pas.

**M. Harper:** Je voulais simplement signaler cette possibilité.

**M. McWhinney:** Selon moi, ce ne serait pas une bonne chose d'avoir une simple répétition.

**M. Harper:** Je me demande s'il ne pourra pas arriver qu'on se serve de cette heure de questions comme d'un piège quelconque, parce que ce n'est pas vraiment ce que nous voulons en faire.

**Le président:** Est-ce raisonnable de préciser que la question précise doit relever de la compétence administrative du gouvernement fédéral? Je pense que oui. Personne n'a dit le contraire, je pense. Ce sont d'autres détails qui nous intéressent maintenant. Derek.

**M. Lee:** Monsieur le président, faudrait-il limiter le nombre de ministres?

**Le président:** Aucune limite n'a été fixée.

**M. Lee:** Non, mais faudrait-il...?

**Le président:** Je vois, fixer une limite.

**M. Lee:** Oui. La question est excellente, le sujet est fantastique, nous sommes tout à fait d'accord, mais il faudrait huit ministres pour répondre. Est-ce...

**Le président:** Je ne crois pas que le gouvernement envoie huit ministres pour répondre aux questions.

**M. McWhinney:** Il est bien évident que, pour certaines questions comme le maintien de la paix, deux ministères, celui de la Défense et celui des Affaires étrangères, sont en cause. Ce serait peut-être plus raisonnable de prévoir cette possibilité. Nous ne sommes pas obligés de nous en tenir à un seul ministre, mais j'espère que l'on sera quand même raisonnable. Nous ne voudrions certainement pas voir une équipe de base-ball au complet.

**Le président:** Certainement pas.

**M. Harper:** À mon avis, si le sujet est bien défini, il ne devrait pas nécessiter l'intervention de plus de trois ou peut-être quatre ministères.

**Le président:** Faudrait-il le préciser ou préférez-vous laisser cela dans le vague?

**M. Lee:** Pourquoi ne pas prévoir un maximum de trois ministres?

**Le président:** Pourquoi le préciser puisqu'il pourrait arriver un jour qu'on veuille en avoir quatre?

**M. Lee:** Nous verrons bien; nous allons prendre des notes.

## [Texte]

**The Chairman:** I don't think it will happen but... Let's try it as an experimental thing.

**Mr. Harper:** In the last government to cover any topic you needed at least four ministers.

**The Chairman:** That's because there were so many.

**Mr. McWhinney:** They're a special case, a unique case that won't recur.

**The Chairman:** We don't have quite so many.

**Mrs. Catterall:** Mr. Chairman, is the intention that in fact the person proposing the subject would also indicate which ministers were wanted to respond?

• 1145

**The Chairman:** I think so, yes.

**Mr. McWhinney:** I think at the end it's a decision surely the Speaker makes in consulting the whips, isn't it?

**The Chairman:** Yes, there may be a compelling reason for getting someone out. For example, if the thing was on foreign affairs and Mr. Ouellet was away, the person you might specify in choosing—even though he was away, you might go ahead and choose. It's quite acceptable that those people be the ones to be there to answer those questions.

**Mr. McWhinney:** But it shouldn't be possible for the opposition to, for example, have Mr. Chan present to answer your question on Bosnia and Herzegovina. He knows many things, but it would be a misuse of expertise. I surely think that should be left, as now, to the Speaker and the whips. That's the sort of decision they—

**The Chairman:** It may be, on an issue like that, that the urgency is so great that everyone is willing to have the Minister of National Defence instead of the Secretary of State for External Affairs, for example, because they want to get questioning on it, even though it might be better to have the other minister. I think the flexibility is in there.

Are people happy with "Topic"? Next, "Initiated by": "Notice indicating proposed subject matter to be signed by member and delivered to the Clerk of the House". No parliamentary secretary or minister can give the notice, and they don't drag on. The notices are scrapped once one is chosen and they start afresh.

**Mrs. Parrish:** Is there any built-in guarantee, particularly at the beginning when there will be possibly a lot of questions? I know it says the notice is to be scrapped. I guess that's for timeliness, if you don't get chosen.

If you get dropped and you think your subject is still one you want an answer on, could you not get preference in the next batting order? It all seems a shame that if you've waited, you've been dropped and then you have to start the process again. There is no preferential treatment to the fact that you didn't make it this week.

## [Traduction]

**Le président:** Je ne pense pas que cela risque d'arriver, mais... Nous pouvons bien tenter l'expérience.

**M. Harper:** Sous le gouvernement antérieur, il fallait au moins quatre ministres pour couvrir tous les aspects d'un seul sujet.

**Le président:** C'est parce qu'ils étaient tellement nombreux.

**M. McWhinney:** C'était un cas spécial qui ne se reproduira pas.

**Le président:** Nous n'avons plus autant de ministres.

**Mme Catterall:** Monsieur le président, voudrions-nous que le député qui propose le sujet dise aussi quels ministres devraient être là pour répondre?

**Le président:** Je pense que oui.

**M. McWhinney:** À la fin du compte, il me semble que c'est au Président de la Chambre d'en décider après avoir consulté les whips, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, il peut y avoir une excellente raison pour choisir un ministre particulier. Par exemple, si le sujet était relié aux affaires étrangères et que le ministre qu'on aurait préféré, M. Ouellet, soit absent, on pourrait toujours choisir quelqu'un d'autre. Ce serait tout à fait acceptable qu'une telle personne soit là pour répondre aux questions.

**M. McWhinney:** Cependant, l'opposition ne devrait pas pouvoir exiger, par exemple, que M. Chan soit là pour répondre aux questions sur la Bosnie-Herzégovine. Il est au courant de bien des choses, mais ce serait un mauvais usage de ses connaissances. Selon moi, ce devrait être laissé à la discrétion du Président de la Chambre et des whips. C'est le genre de décision qu'ils...

**Le président:** Un sujet de ce genre peut être si pressant que tous les députés seraient d'accord pour que ce soit le ministre de la Défense nationale plutôt que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, par exemple, qui soit là parce qu'ils veulent poser des questions à tout prix, malgré le fait qu'il serait souhaitable d'avoir l'autre ministre à sa place. Je pense qu'il est bon d'avoir un peu de souplesse.

Êtes-vous satisfaits de ce qu'on dit à la ligne «Sujet»? Ensuite, il y a «Participation: Au moyen d'un avis au greffier signé par le député et indiquant le sujet à aborder». Aucun secrétaire parlementaire ou ministre ne peut donner un tel avis et ceux-ci ne traînent pas d'une fois à l'autre. Les avis non sélectionnés sont détruits et l'on recommence à zéro.

**Mme Parrish:** A-t-on prévu une garantie, surtout pour le début quand il y aura probablement beaucoup de sujets proposés? Je sais que l'on dit que les avis seront détruits. J'imagine qu'on écartera les avis dont les sujets ne tomberont pas à point.

Si votre sujet n'est pas choisi et que vous vouliez malgré tout obtenir une réponse, ne pourriez-vous pas obtenir la préférence la prochaine fois? Ce serait malheureux d'être obligé de tout recommencer si vous avez déjà attendu et si votre sujet n'a pas été choisi. Pour l'instant, vous n'auriez pas la préférence pour refléter le fait que ce n'est pas la première fois que vous proposez ce sujet.

## [Text]

I understand why they are dropped, but could it not be with an option to renew the point?

**The Chairman:** Oh, of course. I don't think there is any reason you can't renew. It doesn't say you can't.

**Mrs. Parrish:** But would you not also get preferential treatment on renewals?

**Mrs. Catterall:** I suspect the Speaker might take that into consideration.

**Mr. McWhinney:** I don't think we should legislate too much in these areas, otherwise it takes away flexibility. I take it that it will always be open in a matter of great national interest suddenly to change everything. In a crisis one could in effect push back a week what had been—

**The Chairman:** If you use consent you could do that.

**Mr. McWhinney:** Emergency issues are always open.

**The Chairman:** Well, no, they're not. The notice right here requires that the Speaker tell you on Thursday, at the end of Question Period, what the Question Period will concern the following Wednesday. That can't be changed unless there is unanimous consent.

**Mrs. Parrish:** One would never want to be open to the criticism that we are purposely avoiding a sensitive area, though. So if someone were to put a question and it was not chosen, obviously he would be given reasons: we're too full, you didn't get your question in the right order, or whatever. If you didn't give that person some sort of preferential treatment the following week, you could be open to criticism, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, no. Look down to the criteria for a selection.

**Mr. Lee:** There may be a misunderstanding, Mrs. Parrish. We are not talking about the selection of questions. We're talking about the selection of the topic for the whole hour.

**Mrs. Parrish:** I know. Right.

**The Chairman:** Mr. Langlois.

**M. Langlois:** M. Lee disait l'autre jour que cette période pourrait servir—je reprends son expression—to victimize a minister. L'inverse pourrait aussi arriver. C'est ce qui m'inquiète. Un ministre qui a particulièrement mal paru dans un dossier lors de la période régulière des questions ou pendant la semaine pourrait être remis en selle par des questions ministérielles bien plantées. Cela arrive tous les jours. C'est un danger que je vois aussi. Il faudrait peut-être trouver un moyen terme sans victimiser quelqu'un, mais aussi sans lui donner une heure pendant laquelle il pourra donner des réponses faciles à des questions qui seront déjà connues. Cela m'inquiète un peu. L'autre aspect m'inquiétait également.

## [Translation]

Je comprends pourquoi les avis seraient détruits, mais ne pourrait-on pas permettre de proposer le même sujet une deuxième fois?

**Le président:** Bien sûr. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas le faire. On ne dit nulle part que ce ne serait pas possible.

**Mme Parrish:** Mais ne pourrait-on pas aussi obtenir la préférence si l'on propose la même question une deuxième fois?

**Mme Catterall:** Le Président pourrait sans doute en tenir compte.

**M. McWhinney:** À mon avis, nous ne devrions pas être trop précis pour de telles choses, sinon nous y perdrons sur le plan de la souplesse. J'imagine que, si une question très importante pour le pays surgit tout à coup, le sujet déjà choisi pourrait changer. En cas de crise, on pourrait remettre d'une semaine l'examen du sujet choisi...

**Le président:** On pourrait le faire avec le consentement des députés.

**M. McWhinney:** Il y a toujours la possibilité de dire que la question est urgente.

**Le président:** Pas tout à fait. Après que l'avis est présenté, le Président doit annoncer le jeudi, à la fin de la période des questions, quel sera le sujet de la séance le mercredi suivant. Cela ne pourrait pas être modifié sans le consentement unanime.

**Mme Parrish:** Nous ne voudrions cependant pas qu'on nous reproche d'éviter sciemment une question délicate. De toute évidence, si un sujet n'est pas choisi, on donnera à celui qui l'a proposé des raisons comme: notre horaire est trop chargé, vous n'avez pas rédigé votre question de la façon appropriée, ou autre chose. On pourrait s'attirer des critiques si l'on ne donnait pas à ce député un traitement préférentiel quelconque pour la semaine suivante.

**Le président:** Pas vraiment. Examinez les critères de sélection.

**Mr. Lee:** Il semble y avoir un malentendu, madame Parrish. Il ne s'agit pas de choisir les questions, mais plutôt le sujet de la discussion pour cette période de questions.

**Mme Parrish:** Je sais. En effet.

**Le président:** Monsieur Langlois.

**M. Langlois:** Mr. Lee said the other day that this period could be used, and I am using his own words, to victimize a minister. The contrary could also happen. This is what worries me. A minister who did especially badly in dealing with a certain issue during the regular question period or during that week could be rehabilitated thanks to planted questions by government members. This happens everyday. This would also be a danger. We would have to find medium-term without victimizing a minister and also without giving him an hour to provide easy answers to rehearsed questions. I find this possibility somewhat worrying. I was also concerned about the other possibility.

## [Texte]

**M. Plamondon (Richelieu):** Sur le même aspect, dans une telle situation, je me préoccupe de garantir les droits de l'opposition. L'expérience du gouvernement actuel démontre que toute question venant d'un député du parti au pouvoir est une question plantée, organisée avec le député et le ministre. Il est étonnant que l'actuel Président de la Chambre accepte cela.

• 1150

À l'époque de M. Bosley, quand un député membre du gouvernement posait une question et qu'il y avait apparence que le ministre avait été prévenu, ce député était automatiquement «barré». Il ne pouvait pas poser de questions pendant plusieurs mois, parce que le Président le punissait. Il lui coupait la parole. Il refusait toute question plantée. C'était dans les années Bosley. Le Président qui l'a suivi a été plus tolérant quant à ces questions organisées. Cela fausse un peu le jeu démocratique à la période des questions. Le parti au pouvoir permet au ministre en place de faire un point de presse plutôt que de répondre à une question. C'est souvent le cas.

Comment ces questions-là pourraient-elles être contrôlées davantage par le Président de la Chambre? Cette heure devrait-elle être véritablement une période questions, pas nécessairement dans le but de faire mal paraître le ministre, mais dans le but d'avoir un éclairage plus grand? Quant à cela, on va donner au ministre la chance de faire une conférence de presse, et il s'expliquera au lieu de nous donner une période de questions. Quelle proportion des questions serait réservée à l'opposition? Est-ce que ce serait dans le même style qu'à l'heure actuelle?

Toutes ces questions doivent être éclaircies, d'après moi, avant qu'on accepte une telle heure.

**Le président:** Il serait beaucoup plus simple pour nous de suivre l'ordre des points énumérés ici. Nous pouvons débattre de toutes sortes de choses concernant cette proposition. Il est évident que nous avons aujourd'hui un nouveau Comité, mais même à cela, il est plus facile de suivre la liste.

La proposition veut que la moitié des questions soient pour l'opposition et l'autre moitié pour le gouvernement.

*Initiated by*, en anglais. Participation.

**Mr. Hermanson:** Are we going to come back to that?

**The Chairman:** Yes, we'll come back to that.

We're on the terms "participation" or "initiated by". Is there disagreement with that? Consider "Notice... signed by a Member and delivered to the Clerk...". Surely that's okay. "Notice can be given by any Member who is not a Minister or Parliamentary Secretary."

**Mr. McWhinney:** Agreed.

**Mr. Lee:** Agreed.

**The Chairman:** The notices are dropped. You have to resubmit if you want your notice considered for the following week.

Next is "Notice must be received by Wednesday 12:00 noon when House is sitting..."

**Mrs. Catterall:** Mr. Chairman, I wondered about that. I'm sure there would be consultation with the Speaker, but that gives the Speaker clearly 24 hours to consult with the members and other parties in the House. Is that adequate?

## [Traduction]

**M. Plamondon (Richelieu):** About the same aspect, in such a situation, I would also be concerned about the rights of the opposition. Under this government, we have found that any question asked by a member of the party in power is a planted question rehearsed between the member and the minister. I find it surprising that the current Speaker would accept that.

• 1150

In Mr. Bosley's day, when a government member asked a question and it appeared that the minister had been forewarned, the member was automatically barred. He could not ask any more questions for several months, because the Speaker punished him. He cut him off. He refused to entertain any planted questions. That was during the Bosley years. The Speaker who followed him was more tolerant about such prearranged questions. This bends the rules of the democratic game during question period. The party in power allows the minister concerned to hold a press conference rather than answer a question. That's often the case.

How could the Speaker of the House of Commons gain more control over such questions? Should that hour be a true question period, not necessarily to make the minister look bad, but to shed further light on a subject? The minister will get a chance to hold a press conference and can explain himself rather than giving us a question period. What proportion of the questions would be reserved for the opposition? Would it be roughly the same as what we have right now?

All these issues have to be clarified, in my opinion, before we agree to an hour like this.

**The Chairman:** It would be much simpler for us to discuss these points in the order listed here. We can debate all kinds of things concerning this proposal. Obviously, we have a new Committee here today, but even so, it would be easier to follow the list.

According to the proposal, half the questions would be allotted to the opposition and half to the government.

*Initiated by* in English; Participation.

**M. Hermanson:** Allons-nous y revenir?

**Le président:** Oui, nous allons y revenir.

Nous en sommes aux termes «Participation ou *Initiated by*. Est-ce qu'il y a désaccord à ce sujet? Regardons d'abord «au moyen d'un avis au greffier signé par le député...» C'est sûrement acceptable. «Tous les députés qui ne sont pas ministres ou secrétaires parlementaires peuvent déposer cet avis.»

**Mr. McWhinney:** D'accord.

**Mr. Lee:** D'accord.

**Le président:** Les avis sont détruits. Si vous voulez que votre avis soit examiné la semaine suivante, vous devez le présenter à nouveau.

Ensuite «Lorsque la Chambre siège, les députés déposent l'avis au plus tard à midi le mercredi...».

**Mme Catterall:** Monsieur le président, je me posais des questions à ce sujet. Je suis sûre qu'il y aurait consultation avec le Président de la Chambre, mais cela laisse 24 heures au Président pour consulter les députés et les autres partis à la Chambre. Est-ce suffisant?

[Text]

**The Chairman:** I hope so. It should be.

**Mr. Lee:** We'll try it.

**Mrs. Catterall:** Okay.

**The Chairman:** Okay. Next is "Selection: Made by Speaker, after consultation with representatives of recognized parties, Government and Members."

**Mr. Hermanson:** Do we need to say anything about whether it's permissible for a member to submit a question and then change his mind and withdraw it? It may happen. Circumstances may change over the course of hours.

**Mr. McWhinney:** The member never initiates or controls the process. Once initiated, it runs.

**Mr. Hermanson:** It runs.

**Mr. McWhinney:** That's the member's bad luck. It may be important enough that the Speaker decides from the outset.

**Mr. Hermanson:** The Speaker could consider that, though, as well, if the member requested it to be withdrawn.

**Mr. Lee:** I suppose there is always unanimous consent. The most obvious thing is the demise of a minister before the day in question. That means demise politically or biologically.

**Mr. Hermanson:** No, that's not a good enough reason.

**Some hon. members:** Oh, oh.

**M. Langlois:** Vous allez sans doute m'éclairer, monsieur le président. J'ai un peu de difficulté à comprendre.

On parle d'une sélection faite par le Président après consultation par le représentant des partis reconnus, du gouvernement et des députés. Si les partis reconnus sont consultés par leurs représentants, qui seront probablement les whips, et que le gouvernement est consulté, pourquoi veut-on reconstruire les députés? Je ne comprends pas cette partie-là.

**Le président:** Il y aura peut-être des députés qui voudront dire quelque chose au Président. C'est simplement pour reconnaître qu'ils ont le droit de le faire.

• 1155

**M. Langlois:** Est-ce qu'on vise spécifiquement les députés qui ne sont membres d'aucun groupe parlementaire reconnu?

**Le président:** Oui, ou les membres des groupes qui ont soumis des avis.

**M. Plamondon:** Vous voulez dire qu'un député au pouvoir ou de l'opposition soumettrait une question. Il ne serait pas content du choix de son whip et il irait se plaindre au Président de la Chambre pour passer.

**Le président:** Oui, cela arrive parfois.

**M. Plamondon:** Vous croyez que le Président ne s'occupera pas du whip et nous donnera la parole? Voyons! Le Président a besoin de la complicité du whip et il ne ferait jamais cela.

[Translation]

**Le président:** Je l'espère. Ça devrait l'être.

**M. Lee:** Nous essayerons cette formule.

**Mme Catterall:** D'accord.

**Le président:** D'accord. Ensuite, nous passons à «Sélection: Faite par le Président, après consultation, par l'intermédiaire de leurs représentants, des partis reconnus, du gouvernement et des députés.»

**M. Hermanson:** Faut-il préciser qu'il est possible pour un député de présenter un avis pour ensuite changer d'idée et le retirer? Cela pourrait arriver. Les circonstances peuvent changer au fil des heures.

**M. McWhinney:** Le député n'enclenche jamais le processus et ne le contrôle pas non plus. Une fois enclenché, c'est parti.

**Mr. Hermanson:** C'est parti.

**M. McWhinney:** C'est bien dommage pour ce député. Ce sera peut-être suffisamment important pour que le Président de la Chambre prenne une décision dès le départ.

**M. Hermanson:** Le Président de la Chambre pourrait également tenir compte du fait que le député désire retirer son avis.

**M. Lee:** Je suppose qu'il est toujours possible d'avoir recours au consentement unanime. Une raison bien évidente serait la disparition d'un ministre avant la journée concernée. J'entends par là la disparition politique ou biologique.

**Mr. Hermanson:** Non, ce n'est pas une raison suffisante.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. Langlois:** You can probably clarify something for me, Mr. Chairman. I'm having a bit of trouble with this.

It says here that selection would be made by the Speaker, after consultation with representatives of recognized parties, Government and Members. If the recognized parties are consulted by their representatives, they'll probably be the whips, and that the government is consulted, why should the members be consulted again? I don't understand that part.

**Le président:** There may be members who want to say something to the Speaker. This simply recognizes the fact that they have the right to do so.

**M. Langlois:** Does this specifically target members who are not part of a recognized parliamentary group?

**Le président:** Yes, or members of groups who have submitted notices.

**M. Plamondon:** You mean that a government or opposition MP would submit a question. He wouldn't be satisfied with his whip's choice and would complain to the Speaker in order to pass.

**Le président:** Yes, that sometimes happens.

**M. Plamondon:** You think that the Speaker will disregard the whip and give us the floor? Come on! The Speaker needs the cooperation of the whip and he would never do such a thing.

## [Texte]

**M. McWhinney:** C'est bien possible pour les membres du parti du gouvernement.

**Mr. Lee:** I just want to return to the same issue that comes up again in my mind, this business of setting the question and the terms of reference. Is the Speaker obliged to accept the topic as submitted, or can there be refinements made to the description of the topic, to the terms of reference, between when it's submitted and when it's selected?

**The Chairman:** The Speaker will announce what it is, so I suspect there can be refinements after discussion.

**Mr. Lee:** When the Speaker makes a decision and announces it, then it's a given. But I am suggesting that we ought to make sure the Speaker knows that he or she has, in the end, the final responsibility to make sure that the topic selected is properly articulated, that it is properly shown in a way that doesn't give rise to ambiguity later, or misinterpretation.

**The Chairman:** It seems to me, unless Mr. Marleau wants to say something, that the intent may be to question the Minister of Transport on the affairs of his department. I think that is a perfectly acceptable topic.

## [Traduction]

**Mr. McWhinney:** It's a distinct possibility for government members.

**M. Lee:** Je voudrais en revenir à cette question qui me vient toujours à l'esprit, c'est-à-dire la façon de cadrer la question et les paramètres. Le Président de la Chambre doit-il accepter le sujet tel qu'il lui est présenté, ou est-ce qu'on peut étoffer la description du sujet, les paramètres, entre le moment où la question est présentée et le moment où elle est choisie?

**Le président:** Le Président de la Chambre annoncera de quoi il s'agit, alors je présume qu'on peut étoffer la question après discussion.

**M. Lee:** Lorsque le Président de la Chambre prend une décision et l'annonce, elle est finale. Mais ce que je suggère, c'est que nous devrions nous assurer que le Président de la Chambre sait très bien qu'en fin de compte, il ou elle est responsable de s'assurer que le sujet choisi est bien expliqué, qu'il est formulé de façon à ne pas être ambigu ou mal interprété.

**Le président:** À moins que M. Marleau n'ait quelque chose à rajouter, il me semble que l'intention pourrait être, par exemple, de poser une question au ministre des Transports sur le fonctionnement de son ministère. Je crois que c'est là un sujet parfaitement acceptable.

**M. Lee:** Oui, cela serait acceptable.

**Le président:** Ce peut donc être très ouvert.

**M. Marleau:** Je crois que nous pouvons répondre aux préoccupations de M. Lee en traitant de cette question au moment où l'avis est déposé. Actuellement, lorsque des motions de subsides sont déposées par les partis de l'opposition, elles sont parfois étoffées au cours de ce processus. Il peut y avoir quelque chose d'ambigu, ou quelque chose qui pourrait contenir un débat dans le contexte de la motion. Nous vérifions auprès du Président de la Chambre et il recommande un changement mineur. La même chose se produit avec les questions écrites des députés inscrites au *Feuilleton*, où la tradition veut que certaines choses soient ou ne soient pas incluses. Ce processus a donc lieu avant que l'avis soit inscrit. Je pense que cette exigence pourrait être satisfaite. Le Président de la Chambre essayerait d'être généreux envers le député, mais aussi précis que possible pour la Chambre.

**M. Lee:** Cela répond à ma préoccupation. Merci.

**Mme Catterall:** Je présume que la consultation traiterait également les cas tout à fait prévisibles où trois ou même 20 députés déposeront des questions essentiellement sur le même sujet. Le Président de la Chambre serait alors libre de formuler une seule question acceptable à tous les députés concernés et il indiquerait clairement à la Chambre que cette question a été posée par 20 députés, ou enfin une formule analogue.

**M. McWhinney:** Ce n'est pas une motion, donc il n'est vraiment pas nécessaire d'avoir ce degré de précision et de définition.

**Le président:** L'objectif principal à mon avis est de choisir le ministre, et si le sujet doit être un peu élargi, il le sera.

**Mme Catterall:** Quand nous sommes-nous jamais confinés au sujet du jour, même en cours de débat?

**The Chairman:** Criteria for selection.

**Le président:** Critères de sélection.

[Text]

These are going to be general suggestions for the Speaker: urgency of debate; focus attention on regional issues or issues affecting a particular industry or sector or on a topic that does not receive due attention during regular Question Period; diverse issues are to be selected over the course of a supply period; and availability of ministers is to be considered. Is the net sufficiently wide for members?

**Mrs. Catterall:** Does the second point shrink—

**The Chairman:** Too much?

**Mrs. Catterall:** As I read that, it seems to give a bias towards regional or sectoral interests over national interests. I don't know what discussion may have taken place before this was drafted.

[Translation]

Il s'agit de suggestions d'ordre général pour le Président de la Chambre: urgence d'un débat; attirer l'attention sur des problèmes régionaux, des questions touchant une industrie ou un secteur particuliers, un sujet qui ne reçoit pas l'attention qu'il devrait au cours de la période des questions; questions diverses à sélectionner au cours d'une période de subsides; disponibilité des ministres concernés. Cet éventail est-il suffisamment large pour satisfaire tous les députés?

**Mme Catterall:** Est-ce que le deuxième point rétrécit...

**Le président:** Trop?

**Mme Catterall:** Si je comprends bien ce que je lis, il me semble qu'on favorise les questions d'intérêt régional ou sectoriel plutôt que les questions d'intérêt national. Je ne sais pas quelle discussion a pu avoir lieu avant la rédaction de ce document.

• 1200

**The Chairman:** Would members like to dispense with the second one and leave it more open? So it's urgency, diverse issues to be selected over supply period, and availability of ministers. These are the three things?

**Mr. McWhinney:** I hate to say it, but it gives more of a petit-point needlework emphasis with this listing of the other things. I thought the whole purpose of this was to get a minister to respond to the complexities of his office. The general idea was the whole range of the office.

**The Chairman:** Stick with the first and maybe the availability of ministers?

**Mr. McWhinney:** Yes.

**Mrs. Catterall:** You could retain from that second point: "Focus attention... on a topic which does not receive due attention during Question Period".

**The Chairman:** You might, but why restrict it? It might have been up in Question Period but maybe so important—

**Mrs. Catterall:** Exactly.

**The Chairman:** —that an extra hour is very good. Are members happy to take out numbers two and three?

**Mrs. Catterall:** I think we should keep three in there. I think that is fairly important.

**Mr. Hermanson:** I'm a little nervous about just leaving urgent matters in. I think that may defeat the purpose of this.

**The Chairman:** Okay. What criteria do you want to give? Mr. Marleau, can you come up with something on that?

I think there are two things we want to do, and members can correct me if I'm wrong on this. We don't want the same minister there every week. The idea is to give some rotation to this. Sure you might have the Minister of Finance more often than the Minister of Veterans Affairs. That could easily happen. But aside from that kind of thing, you would hope that you would switch around among at least the major portfolios more often than not. I think that's the intent of members, as I understand it.

**Le président:** Les membres du comité désirent-ils supprimer le deuxième critère pour avoir plus de latitude? Alors ce serait urgence, questions diverses sélectionnées au cours d'une période de subsides et disponibilité des ministres. Ce sont les trois critères?

**M. McWhinney:** J'avoue que cette liste donne l'impression d'une tapisserie au petit point. J'avais cru que l'objectif visé était d'obliger un ministre à répondre aux questions concernant les complexités de son ministère. L'idée générale c'était de couvrir tout ce qui se passe dans un ministère.

**Le président:** Alors, on garde le premier critère et peut-être la disponibilité des ministres?

**M. McWhinney:** Oui.

**Mme Catterall:** Pour le deuxième critère, vous pourriez peut-être conserver: «Attirer l'attention sur un sujet qui ne reçoit pas l'attention qu'il devrait au cours de la période des questions».

**Le président:** On pourrait faire cela, mais pourquoi imposer une contrainte? La question aurait pu être posée à la période des questions mais être si importante que...

**Mme Catterall:** Exactement.

**Le président:** ...cette heure supplémentaire est tout à fait de mise. Plaît-il aux députés de supprimer les numéros deux et trois?

**Mme Catterall:** Je pense que nous devrions conserver le numéro trois. Je crois que c'est assez important.

**M. Hermanson:** Cela me dérange un peu de me laisser que les questions urgentes. Je crois que c'est contraire à l'objectif visé.

**Le président:** D'accord. Quels critères voulez-vous énumérer? Monsieur Marleau, avez-vous une solution à nous proposer?

Je crois qu'il y a deux choses que nous voulons faire, et je prierais les députés de m'interrompre si je me trompe. Nous ne voulons pas voir le même ministre toutes les semaines. L'idée, c'est de les voir à tour de rôle. Évidemment, on pourrait peut-être voir le ministre des Finances plus souvent que le ministre des Anciens combattants. Cela pourrait facilement se produire. Mais cela mis à part, on oserait espérer que la plupart du temps, il y aurait un certain roulement parmi les principaux portefeuilles. Voilà l'intention des députés, d'après ce que je peux comprendre.

## [Texte]

So we want to try to encourage some diversity, and we don't want the minister to be away as the reason for not calling him or her. You don't have to expect the Minister of Justice to go out of town to avoid having to be here if he's been called four or five weeks in a row.

Second, we're not trying to limit this to items that are necessarily urgent. The items should be ones that are of topical interest. Maybe we could say something like topical interest to members... having regard to previous such Question Periods and the availability of ministers. Does that sound reasonable?

**Mr. McWhinney:** The legislating conventions of course here tend to develop according to common sense, what seems reasonable to all people. Beware again of being too specific.

**The Chairman:** I agree. Are people happy with something like that? Well, we can look at the standing order. We're going to get another run at this when the standing order comes back. It's just a matter for drafting purposes. Do we want in any way to restrict the Speaker's power of selection? I think we want to give fairly broad discretion here based on the requests that come in. Remember, the members get to select by putting in their suggestion, and if the —

**Mr. McWhinney:** And the whips too.

**The Chairman:** The whips' input. It's all there.

**Mr. Lee:** I took it that the reference to diverse issues was really recommending that we avoid repetition.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lee:** There should be something in there to permit the Speaker to say we've already had that twice in supply period; let's do something else.

**The Chairman:** Yes.

**Mrs. Catterall:** We don't want it to become the Paul Martin hour.

**The Chairman:** No, much as we'd like to listen to Paul. So we'll come up with something else there.

“Decision Announced”: Are people happy with that timeframe? It seems to be quite generous in terms of notice. Okay.

Ça va? Décision annoncée.

**M. Plamondon:** Si je comprends bien, c'est le Président, après avoir reçu des députés de nombreuses questions sur tous les ministères, qui décidera quel ministre passera la semaine suivante.

**Le président:** C'est cela.

**M. Plamondon:** C'est le Président.

**Le président:** Oui.

**M. Plamondon:** Deuxièmement, les questions qu'on aura envoyées devront être répétées intégralement lorsque le ministre sera là.

## [Traduction]

Nous voulons donc encourager une certaine diversité, et nous ne voulons pas qu'un ministre puisse éviter les questions en s'absentant. On ne s'attendra pas à ce que le ministre de la Justice aille en dehors de la ville pour éviter cette période de questions s'il est interpellé quatre ou cinq semaines de suite.

Deuxièmement, nous ne voulons pas nous limiter à des questions qui sont nécessairement urgentes. Les sujets devraient être d'actualité. Nous pourrions peut-être dire quelque chose comme: l'actualité du sujet et son intérêt pour les députés... compte tenu de périodes des questions précédentes et de la disponibilité des ministres. Est-ce que cela vous semble raisonnable?

**M. McWhinney:** Les conventions de la législature ont tendance à se développer selon le bon sens, selon ce que tout le monde croit raisonnable. Encore une fois, évitons d'être trop précis.

**Le président:** Je suis d'accord. Les députés sont-ils satisfaits d'un tel libellé? Eh bien, nous pouvons toujours regarder le Règlement. Nous allons avoir une autre chance lorsque nous étudierons le Règlement. Ce n'est ici qu'une question de rédaction. Voulons-nous restreindre le pouvoir de sélection du Président de la Chambre de quelque façon que ce soit? Je pense que nous voulons lui donner des pouvoirs discrétionnaires assez larges, pour qu'il puisse prendre sa décision selon les demandes qui lui sont adressées. N'oubliez pas que les députés peuvent faire une certaine sélection en déposant leurs suggestions, et si le . . .

**Mr. McWhinney:** Et les whips également.

**Le président:** Les whips sont consultés. Tout se trouve là.

**M. Lee:** J'avais cru comprendre qu'on avait inclus «questions diverses» dans le but de nous recommander d'éviter les répétitions.

**Le président:** Oui.

**M. Lee:** Il devrait y avoir quelque chose qui permette au Président de la Chambre de dire que nous avons déjà parlé de cette question deux fois au cours de la période de subsides; passons à autre chose.

**Le président:** Oui.

**Mme Catterall:** Nous ne voulons pas que ça devienne l'heure de Paul Martin.

**Le président:** Non, quoique nous aimions bien écouter Paul. Alors nous trouverons autre chose pour mettre là.

«Décision annoncée»: Est-ce que cette échéance vous convient? Il me semble que c'est assez généreux en termes de préavis. D'accord.

Okay? Decision announced.

**M. Plamondon:** If I understand correctly, after having received many questions from members on all the departments, the Speaker will decide which minister will be questioned the following week.

**The Chairman:** That's right.

**M. Plamondon:** The Speaker decides.

**The Chairman:** Yes.

**M. Plamondon:** Secondly, the questions that we will have sent will have to be repeated in their entirety when the minister is there.

[Text]

**Le président:** Non.

**M. Plamondon:** C'est seulement le sujet qu'on envoie?

**Le président:** C'est le sujet.

**M. Plamondon:** Je dis que je suis intéressé à questionner le ministre au sujet d'un pont, par exemple.

**Le président:** C'est cela.

**M. Plamondon:** Ensuite, je donnerai l'angle que je veux à ma question pendant que...

**Le président:** Si vous désirez questionner le ministre des Transports, par exemple, vous pourrez indiquer: je voudrais poser des questions au ministre des Transports concernant le fonctionnement de son ministère.

**M. Plamondon:** Aussi vague que cela?

**Le président:** Oui.

**M. Plamondon:** Je n'aurai pas à spécifier l'aspect.

[Translation]

**The Chairman:** No.

**Mr. Plamondon:** Just the topic we sent?

**The Chairman:** It's the topic.

**Mr. Plamondon:** For example, I say that I'm interested in questioning the Minister about a bridge.

**The Chairman:** That's right.

**Mr. Plamondon:** Then I give the angle of my question while the...

**The Chairman:** If you want to question the Minister of Transport, for instance, you could indicate: I would like to put a question to the Minister of Transport about the operation of his department.

**Mr. Plamondon:** As vague as that?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Plamondon:** I don't have to specify which aspect of operations.

• 1205

**Le président:** C'est l'intention, n'est-ce pas?

**M. Marleau:** Cela peut être très général. La pratique à Québec est très ouverte. Cela peut être une demande générale ou, selon le contenu de la période des questions, cela peut être très spécifique afin que le ministre soit bien préparé et que vous puissiez obtenir l'information que vous voulez sur un dossier particulier.

**M. Langlois:** Monsieur le président, me permettez-vous de poser une question à M. Marleau? Je ne sais pas si vous avez parlé à M. Duchesne à Québec relativement à l'interpellation. De quelle façon procède-t-on pour choisir le ministre? Est-ce que le Président a la discréction de le faire? Je ne connais pas le mécanisme.

**M. Marleau:** S'il y a plus d'une demande, c'est le Président qui décide, mais c'est la commission pertinente qui siège en Chambre qui interpelle le ministre. Ce n'est pas toute l'Assemblée. Tout député peut s'y rendre, mais c'est la commission qui est rattachée à son ministère qui l'interpelle. S'il y a un conflit quelconque, c'est le Président qui décide. On me dit qu'il décide dans des termes assez généraux tels qu'exprimés dans le document.

**Le président:** Décision annoncée: est-ce acceptable pour tout le monde?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Déroulement.

The Committee of the Whole is the suggestion. This would allow members to move around and sit in different seats. They would not have to speak from their own place in the House. It allows the minister to have officials sit at a table in front—as we saw earlier this week when we did a Committee of the Whole—who could advise him or her on answers. I think it would be particularly important where it was a general question on the operation of the department that the minister have that assistance in case the questions that come out are very technical or require some detail. Obviously, if that happens the Speaker would not be presiding; the Deputy Speaker would in Committee of the Whole, since that person is the chairman of committees of the whole House.

**The Chairman:** That's the intent, isn't it?

**M. Marleau:** It can be very general. The practice in Quebec City is very open. It can be a general request, or, according to the content of question period, it can be very specific so that the minister can be well prepared and that you can obtain the information you want on a particular subject.

**M. Langlois:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Marleau a question? I don't know if you spoke to Mr. Duchesne in Quebec City regarding question put to ministers. How is a minister chosen? Does the Speaker have that discretion? I'm not familiar with the mechanism.

**M. Marleau:** If there is more than one request, the Speaker decides, but it's the relevant commission that sits in the legislature that puts the question to the minister. It's not the entire Assembly. Any MLA can go, but it's the commission related to the minister's department that puts the question to him. If there is any conflict, the Speaker decides. I'm told he decides in rather general terms as expressed in the document.

**The Chairman:** Decision announced: is this acceptable to everyone?

**Some hon. members:** Yes.

**The Chairman:** Format.

On propose une séance de comité plénier. Cela permettrait aux députés de se déplacer et de s'asseoir ailleurs qu'à leur place habituelle. Ils ne sont pas obligés de prendre la parole de leur place habituelle à la Chambre. Cela permet au ministre d'inviter des hauts fonctionnaires à s'asseoir à une table en avant—comme nous l'avons vu plus tôt cette semaine lorsque nous sommes passés en comité plénier—and ses fonctionnaires pourraient le conseiller quant à ses réponses. Je crois que ce serait particulièrement important lorsqu'il s'agit d'une question générale sur le fonctionnement d'un ministère que le ministre puisse obtenir une telle assistance au cas où la question serait très technique ou détaillée. Évidemment, si cela se produisait, le Président de la Chambre ne présiderait pas; ce serait le vice-président en comité plénier, puisqu'il est président des comités pléniers.

**[Texte]**

**Mr. Hermanson:** My caucus coordinator has a bit of concern about this and I'm not sure if it falls under format or procedures. I think it's a little bit of both. It also falls in line with what Mr. Plamondon was dealing with.

In researching the process in the past—and it was tried I think twice in the previous Parliament—my understanding is it was not... Was it Committee of the Whole format then or was it...? I don't believe it was, was it? It was Committee of the Whole. However, there was a rotation that was developed and that was based on recognized parties in the House and independents. The formula back then was Liberal, Liberal, NDP; Liberal, Liberal, NDP; Liberal, Liberal, PC, NDP; PC., Liberal, Liberal, NDP. In other words, it was based on the same rotation that was used in the regular Question Period.

The concern of my caucus coordinator is that in fact in a Question Period the government has half of the time, because if the answers are somewhat equal to the questions that's the way it falls out. So it would be our request that we follow a similar rotation in this new process. If we can do that in Committee of the Whole I have no problem with Committee of the Whole, where you can sit anywhere, if that doesn't pose a problem and—

**The Chairman:** No.

**Mr. Hermanson:** —if it's been done in the past I guess it doesn't.

**The Chairman:** The Committee of the Whole format was simply to allow the minister to have assistants there. It will not affect the question of the calling of members in a certain order, which will be decided under procedures.

**Mr. Hermanson:** So then the presiding chair would call on a member from the Liberal Party or a member from the Reform Party, depending on where they were in the rotation.

**The Chairman:** Yes, he would call them out by ridings.

**Mr. Hermanson:** He would have a list with the actual... We would have to go through the list process rather than just—

**The Chairman:** We probably would, because I think that whatever party had put forward the suggestions, somebody is going to have lead-off, somebody is going to have the lead question. I presume the leader of the opposition might want to do that or the leader of the Reform Party might want to do that, however that's worked out. We may want to say that the person whose question is selected is the one who gets the lead question.

**Mr. Hermanson:** In the format in the previous trial, I think the minister and the lead speaker for each department were given considerable time. I would not be in favour of doing that. I don't think that's what we want to do in Question Period—

**The Chairman:** No, I don't think that was the intention.

**Mr. Hermanson:** —where the minister gets up and reads a ten-minute statement and the lead-off questioner for each... I would be opposed to that, because I think we should just get into the question—

**[Traduction]**

**M. Hermanson:** Mon coordonnateur de caucus a certaines inquiétudes à cet égard et je ne suis pas sûr s'il s'agit de déroulement ou de procédure. Un peu des deux, je pense. Cela vient également rejoindre la question de M. Plamondon.

Lors de nos recherches sur ce qui s'est produit par le passé—and je crois qu'on en a fait l'essai deux fois lors de la dernière législature—j'ai cru comprendre que ce n'était pas... Est-ce que c'était le déroulement d'une séance de comité plénier ou est-ce que c'était...? Je ne crois pas que c'était ça, n'est-ce pas? C'était en comité plénier. Toutefois, on avait mis au point un certain roulement fondé sur les partis reconnus à la Chambre et les indépendants. À l'époque, la formule était Libéral, Libéral, NPD; Libéral, Libéral, NPD; Libéral, Libéral, Progressiste conservateur, NPD; Progressiste conservateur, Libéral, Libéral, NPD. En d'autres mots, c'était le même roulement que celui suivi lors de la période des questions ordinaires.

Ce qui préoccupe le coordonnateur de mon caucus, c'est que dans une période des questions, le gouvernement dispose de la moitié du temps, car si les réponses sont d'une durée à peu près égales à celle des questions, c'est ainsi que le temps se divise. Alors nous demanderions un roulement semblable dans ce nouveau processus. Si c'est possible dans une séance de comité plénier, je ne vois aucune objection à cette formule, on peut s'asseoir n'importe où, et cela ne pose pas de problème... .

**Le président:** Non.

**M. Hermanson:** ...et si cela a été fait par le passé, je suppose que cela n'a jamais posé de problème.

**Le président:** La formule du comité plénier permettrait simplement au ministre d'être assisté par ses fonctionnaires. Cela ne touche en rien l'ordre des questions par les députés, ce qui sera décidé à la rubrique procédure.

**M. Hermanson:** Donc, le Président pourrait donner la parole à un membre du Parti libéral ou du Parti réformiste, selon l'ordre habituel.

**Le président:** Oui, il leur donnerait la parole par nom de circonscription.

**M. Hermanson:** Il aurait une liste avec les vrais... Il faudrait passer par cette liste plutôt que de tout simplement... .

**Le président:** Probablement, parce que je crois que quel que soit le parti qui a présenté les suggestions, quelqu'un devra commencer, quelqu'un devra poser la première question. Je présume que le chef de l'opposition voudra le faire ou le chef du Parti réformiste voudra peut-être le faire, selon l'arrangement qu'on aura trouvé. On voudra peut-être dire que la personne dont la question est choisie est celle qui pose la première question.

**M. Hermanson:** Lors du dernier essai, je crois que le ministre et l'orateur principal pour chaque ministère disposaient d'une période considérable. Je ne serais pas en faveur de cela. Je ne crois pas que c'est ce que nous voulons faire pendant la période des questions... .

**Le président:** Non, je ne crois pas que c'était là l'intention.

**M. Hermanson:** ...lorsque le ministre se lèverait pour lire une déclaration de dix minutes et que le premier orateur poserait des questions pour chaque... Je serais contre cela, car je crois que nous devrions tout simplement avoir une formule de questions... .

**[Text]**

**The Chairman:** No, it wasn't the intention.

**Mr. Hermanson:** —and answer format.

I have one other concern here. Carry on. If someone else has a question it will come back to me.

**Mr. Lee:** I have a question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Certainly, Mr. Lee.

**[Translation]**

**Le président:** Non, ce n'était pas l'intention.

**M. Hermanson:** ...et de réponses.

J'ai une autre préoccupation à ce sujet. Continuez. Si quelqu'un d'autre a une question, ça va sans doute me revenir.

**M. Lee:** Monsieur le président, j'aurais une question.

**Le président:** Certainement, monsieur Lee.

• 1210

**Mr. Lee:** What was the reason for not requiring members to be in their seats when they ask questions? I ask this purely from the point of view of the speaker's convenience.

**The Chairman:** I wasn't suggesting members leave their seats.

**Mrs. Catterall:** It's the current rule of the Committee of the Whole.

**Mr. Marleau:** The two instances Mr. Hermanson referred to were conceived of as mini-debates rather than mini-question periods. That's why the Committee of the Whole format was chosen. The minister came in and made a statement on the issue, which I think was the GST in one case.

In Committee of the Whole, members have a 20-minute period they can use to make a speech or part of a speech or ask questions of a minister. That's why that format was selected in those cases, but they were thought of as debates rather than question periods.

In Committee of the Whole a member is not required to speak from his or her seat. Quite often the Committee of the Whole is a smaller house and members tend to gather closer together by party in front of the minister. If the minister's seat is over here and you happen to have Mrs. Bear's seat, it can be awkward. So it allows for intimacy of debate.

**Mr. McWhinney:** I have a certain regret. I'll just voice it; I won't press the issue. I always envisaged this as a way of bringing extra life to Question Period, which is now the high point of Parliament as the public sees it. To go into Committee of the Whole, not have the Speaker present, and have departmental officials present... Surely the minister is supposed to answer for his department.

To some extent this diminishes the impact of what I view as a way of accentuating and strengthening the parliamentary role. This is high Parliament as I see it, rather than a sort of tacked-on extension. I thought that was the point of going to 3 p.m., rather than the twilight hours until 6:30 p.m. or something else. So I express this regret. Maybe it won't work out that way, but this could become even more of a high point than the Question Period proper.

**M. Lee:** Pourquoi n'a-t-on pas exigé que les députés soient à leur place pour poser des questions? Je pose la question simplement du point de vue de la commodité pour le Président.

**Le président:** Je ne proposais pas que les députés quittent leur place.

**Mme Catterall:** C'est maintenant la règle pour le comité plénier.

**M. Marleau:** Les deux cas mentionnés par M. Hermanson étaient considérés plutôt comme des mini-débats que comme des mini-périodes de questions. C'est pour cela qu'on a opté pour la formule du comité plénier. Le ministre est arrivé à la Chambre et a fait une déclaration sur le sujet, qui était, je pense, la TPS dans l'un des cas.

Quand la Chambre siège en comité plénier, les députés ont une période de 20 minutes pour prononcer une discours uniquement ou bien pour faire un discours et poser des questions. C'est pourquoi l'on a choisi cette façon de procéder dans ces cas-là, mais on considérait qu'il s'agissait plutôt de débats que de périodes de questions.

Lors d'une séance de comité plénier, les députés n'ont pas besoin d'être à leur place pour prendre la parole. Très souvent, les députés sont moins nombreux lors d'une séance de comité plénier et ils ont tendance à se regrouper par parti en face du ministre. Si la place du ministre est à un bout de la Chambre et que la place du député voulant la parole est celle de M<sup>me</sup> Bear, par exemple, cela peut poser un problème. De cette façon-ci, le débat se déroule de façon plus intime.

**Mr. McWhinney:** Il y a une chose que je regrette un peu. Je vais me contenter de la mentionner sans trop insister. J'avais pensé que ce serait une façon de donner plus de vie à la période des questions, qui est maintenant le moment dominant des délibérations du Parlement aux yeux du public. S'il faut que la Chambre siège en comité plénier sans que le Président soit là et qu'on permette aux fonctionnaires du ministère d'être présents... À n'en pas douter, le ministre doit répondre de son ministère.

Cette façon de procéder réduit dans une certaine mesure l'impact d'une chose qui aurait pu servir selon moi à renforcer le rôle du Parlement. À mon avis, ce devrait être une période de grand intérêt au Parlement plutôt qu'une espèce de rajout. Il me semblait que c'est pour cela qu'on avait choisi d'avoir cette période de questions à 15 heures plutôt qu'à la fin de la journée vers 18h30. C'est une chose que je regrette. Peut-être que cela n'arrivera pas, mais cette nouvelle partie des délibérations pourrait devenir encore plus intéressante que la période des questions elle-même.

## [Texte]

**The Chairman:** The purpose of putting this in was to try to make it palatable to ministers. There's a great deal of apprehension about being subjected to grilling for an hour in the House. That doesn't happen to ministers in committee because when they appear they have officials with them. Some ministers may choose not to bring officials. My guess is that unless it's a topic they really know very well they're going to bring them.

He won't have trouble with this group.

**Mr. McWhinney:** I thought the opposition would have wanted the minister to report directly, rather than through intermediaries, or whispering as in American congressional committees.

**Mr. Hermanson:** We want a quality question-and-answer period where you ask real questions and get real answers.

Mr. Harper brought this to my attention, and I was thinking of it myself. If we use the format of the Committee of the Whole, are we submitting ourselves to some rules that really are not compatible with Question Period? Is this still going to be a Question Period? I think we want to make sure it remains a Question Period. There is no Question Period format now under the concept of Committee of the Whole.

I just want to make sure we're going to be able to function here the way we see it, with some fairly succinct and crisp questions and some fairly succinct and crisp answers. We don't want to get into some kind of a debate or ongoing monologues or that sort thing.

**Mr. Marleau:** That's really up to the committee to design. The format concept you discussed at the last meeting or in several of these meetings of the Committee of the Whole is just how the House gathers and postures in Question Period. The procedures can be put in place along those lines. As a matter of fact, it's mentioned in the next box from your last discussion. I thought it was your intention to have the same sort of Question Period rules as now apply in the main Question Period.

**The Chairman:** I think the reason for the Committee of the Whole format was to allow the advisers to be in the House. No one else is allowed on the floor of the House when the House is sitting, but when it's in Committee of the Whole people can come on the floor of the House. That's the purpose of it. It's not intended to change the way the questions go.

**Mr. McWhinney:** But it's theatre; you break the continuity and you get talking—

**M. Plamondon:** Je suis opposé à la présence des face. Si on fait une véritable période de questions, on veut que le ministre réponde. Si ce sont les hauts fonctionnaires qui répondent, quel que soit le ministre, on aura encore les mêmes réponses qui sont données depuis 20 ans, quel que soit le parti. On veut des réponses qui engagent le gouvernement. On veut des réponses qui indiquent l'intention du ministre. Si on met les fonctionnaires en face, on aura les réponses des fonctionnaires.

## [Traduction]

**Le président:** Si nous avons prévu cette possibilité, c'était pour essayer de rendre l'idée plus attrayante pour les ministres. Ils craignent déjà beaucoup d'être sur la sellette à la Chambre pendant une heure. Cela n'arrive pas aux comités parce qu'ils sont toujours accompagnés par leurs adjoints. Certains ministres décideront peut-être de ne pas se faire accompagner par des fonctionnaires. Pour ma part, j'ai l'impression qu'à moins de connaître très bien le sujet, les ministres vont effectivement se faire accompagner de leurs fonctionnaires.

Ils jugeront qu'ils sont en sécurité s'ils sont bien entourés.

**M. McWhinney:** Il me semblait que l'opposition tiendrait à ce que le ministre réponde directement plutôt que par l'intermédiaire de fonctionnaires ou qu'il donne des réponses chuchotées comme devant un Comité du Congrès américain.

**M. Hermanson:** Nous voulons une bonne période de questions et réponses où l'on pourra poser des questions sérieuses et obtenir des réponses sérieuses.

M. Harper a soulevé une chose à laquelle j'avais moi-même songé. Si nous reprenons la procédure du comité plénier, est-ce que nous acceptons par le fait même des règles qui ne sont pas appropriées pour une période des questions? Est-ce que ce sera malgré tout une période des questions? Je pense que nous devons bien nous en assurer. Il n'y a pas vraiment de période des questions maintenant lorsque la Chambre est réunie en comité plénier.

Je veux simplement être certain que nous allons pouvoir fonctionner comme nous le voulons, c'est-à-dire que nous pourrons poser des questions relativement succinctes et brèves et recevoir des réponses relativement succinctes et brèves. Nous ne voulons pas de longs débats ou de monologues interminables.

**M. Marleau:** C'est au comité d'en décider. La formule dont vous aviez discuté lors de votre dernière réunion ou lors de plusieurs de vos réunions est celle du comité plénier et cela reflète simplement la façon dont la Chambre agit pendant la période des questions. On peut faire la même chose ici. Il en est question à la ligne suivante du compte rendu de vos dernières discussions. Je pensais que vous vouliez que le même genre de règles s'applique qu'à la période des questions principales.

**Le président:** Je pense que l'on a opté pour la formule du comité plénier pour permettre que les fonctionnaires soient là. Personne d'autre ne peut être à la Chambre pendant les délibérations, mais quand la Chambre se réunit en comité plénier, d'autres personnes que les députés peuvent être là. C'est pour cela qu'on a proposé cette formule. Ce n'est pas pour changer la façon dont les questions sont posées.

• 1215

**Mr. McWhinney:** Mais c'est comme au théâtre; on interrompt le déroulement de l'action et l'on commence à discuter...

**M. Plamondon:** I am against the presence of the bureaucrats. If we are to have a true question period, we want the minister to reply. If we have officials answering, whoever the minister may be, we shall still be hearing the same answers as we have heard for the last 20 years, whatever the party in power. We want answers to which the government will be committed. We want answers which will indicate the intentions of the minister. If we are faced with the officials, we shall hear

[Text]

Ce n'est pas ce que l'on veut dans une période comme celle-là. Si on permet au ministre de se faire accompagner de ses hauts fonctionnaires, il va falloir permettre aux partis d'opposition d'avoir leurs propres conseillers en Chambre. C'est disproportionné. Est-ce un débat de parlementaires ou si c'est un débat où les hauts fonctionnaires répondent aux questions à la place du ministre ou le conseillent à chacune des questions?

Je voudrais une véritable période de questions, où l'intention gouvernementale est donnée dans la réponse et où on a la perception du ministre de son ministère, et non pas celle des hauts fonctionnaires qui donnent les mêmes réponses depuis 30 ans.

**Mr. Harper:** Mr. Chairman, I would share Dr. McWhinney and Mr. Plamondon's views on this. We want a more focused subject-matter and higher level of questions and answers but fundamentally we want a question period, I think. I don't think we want a committee hearing held in the main chamber and I'm afraid that's where we're going. I think Dr. McWhinney is fundamentally right; we want to take advantage of the attention that Question Period gets to focus on an issue. If we simply transplant a committee meeting into the chamber I think we're going in the opposite direction because in many cases there is nothing more tedious than these committee meetings when there's just ongoing chit-chat between the minister and his officials. I don't think that would be helpful in the chamber.

**The Chairman:** Madam Bakopanos.

**Mrs. Bakopanos (Saint-Denis):** Thank you, Mr. Chairman.

From what I understood, the original intention of this was to allow a minister to answer a question with more content. The way it works in the national assembly, from what I understand, is the officials of the ministry are allowed to be present in the national assembly at the time of the answer in order not to answer the questions but in order if there is a technical question on budget or a technicality within the ministry that the minister can refer to statistics or can refer to technical aspects of the question with his officials.

I favour the officials being present. I think if we want to get to the bottom of an issue then we want to analyse all the aspects of that issue, and one of the aspects may be a budgetary one or a technicality or statistics. That is provided by the officials of the ministry. So I favour the officials being present.

**Mr. Lee:** In that same vein, ministers are not simply vending machines, where you push the button and the answer gets spit out. To some degree that happens at Question Period now. They're great. They usually know the subject-matter of the question and they give their answer, but that answer can be fairly superficial at times and you get a supplementary, which may or may not probe more deeply.

Our goal is to get into more depth. If we are going to get into more depth then there has to be a way of allowing the minister to be prepared for the greater depth. If we're going to do that we're going to have to allow the ministers to be

[Translation]

the replies of the officials. This is not what we want to hear in such a debate. If we allow the minister to be accompanied by his officials, the opposition parties will have to be allowed their own advisors in the House. This would be out of all proportion. Is this a parliamentary debate or a debate where the officials will reply to questions on behalf of the minister or advise him about each and every question?

I would like a real question period where the government's intentions are clear in the replies and where we shall see how the minister views his department, not the viewpoint of the officials who have been giving us the same answers for 30 years.

**M. Harper:** Monsieur le président, je suis d'accord avec M. McWhinney et M. Plamondon. Nous voulons une discussion plus concentrée sur ce sujet et nous voulons des questions et des réponses de plus haut niveau que d'habitude, mais essentiellement, ce que nous voulons, c'est une période de questions. À mon avis, nous ne voulons pas d'une séance de comité qui se tiendrait à la Chambre même et j'ai peur que ce soit ce qui va arriver. Je pense que M. McWhinney a raison; nous voulons profiter de la chance que nous donne la période des questions de nous concentrer sur un sujet en particulier. Si nous ne faisons que transplanter une séance de comité à la Chambre, je pense que nous ferons exactement le contraire parce que, dans bien des cas, rien n'est plus ennuyeux qu'une séance de comité où l'on assiste à un simple échange de vues entre le ministre et les fonctionnaires. Je ne pense pas que ce soit utile à la Chambre.

**Le président:** Madame Bakopanos.

**Mme Bakopanos (Saint-Denis):** Merci, monsieur le président.

Si j'ai bien compris, on voulait au départ permettre au ministre de donner des réponses plus poussées aux questions. Si j'ai bien compris, à l'Assemblée nationale, les fonctionnaires du ministère peuvent être sur place au moment de la réponse, non pas pour répondre eux-mêmes, mais simplement pour épauler le ministre si on lui pose une question technique au sujet du budget ou de certains détails administratifs du ministère.

Je suis tout à fait d'accord pour que les fonctionnaires puissent être là. Si nous voulons aller au fond des choses, nous devons pouvoir analyser tous les aspects de la question, y compris les détails budgétaires, techniques ou statistiques qui peuvent être fournis par les fonctionnaires du ministère. Je suis donc d'accord pour que les fonctionnaires soient là.

**Mr. Lee:** Dans la même veine, les ministres ne sont pas simplement des machines à paroles. On n'a pas qu'à appuyer sur un bouton pour obtenir une réponse. Dans une certaine mesure, c'est ce qui se passe maintenant à la période des questions. C'est vraiment merveilleux. D'habitude, ils connaissent le sujet des questions et peuvent y répondre, mais parfois, leurs réponses sont relativement superficielles et il faut à ce moment-là poser une question supplémentaire dans l'espoir d'avoir une réponse plus complète.

Nous voulons aller davantage au fond des choses. Pour cela, il doit y avoir un moyen de permettre au ministre de se préparer davantage en profondeur. Pour cela, il faut permettre au ministre d'avoir les ressources appropriées parce qu'il arrivera

## [Texte]

properly resourced because at some point someone's going to ask a question about when did you write to Mr. or Mrs. X on that subject and the minister will say, I'm sorry, I don't know, I have to check.

If your officials are there properly briefed you can get the answer but if it is really at issue when the minister wrote to somebody, in a superficial examination people are going to understand the minister just isn't going to know when he wrote a year ago. He won't remember the week, let alone the day.

**Mr. Harper:** I would point out that it is the ministers who are responsible and I think the way we allow them to be more prepared or prepared to answer in depth is that we've given them a week's notice. This is not subject-matter that's going to just leap off the front page of *The Toronto Star* earlier in the morning and then be hitting Question Period in the afternoon. So I think that's the way we're trying to do it.

## [Traduction]

inevitablement que quelqu'un veuille savoir quand le ministre a écrit à telle ou telle personne sur tel ou tel sujet et le ministre devra dire: je m'excuse, je l'ignore, je devrai me renseigner.

Si les fonctionnaires sont déjà là et sont bien renseignés, vous pourrez obtenir la réponse immédiatement, mais si l'on veut vraiment savoir quand le ministre a écrit à une personne quelconque, on comprendra tout de suite que le ministre ne peut pas savoir quand il a écrit exactement à quelqu'un il y a un an. Il ne se rappellera pas quelle semaine et encore moins quel jour il l'a fait.

**M. Harper:** Je signale que ce sont les ministres qui sont responsables et que nous leur donnons une semaine de préavis pour leur donner le temps de mieux se préparer à répondre aux questions. On ne va pas parler de sujets qui ont fait les manchettes du *Toronto Star* le matin même et dont on a parlé pendant la période des questions le même après-midi. Je pense que c'est pour cela que nous avons choisi cette formule.

• 1220

Maybe there is some room for officials to be present if it could be agreed among all of the parties, but I see the generation that's set here. The opposition will then want our officials and our consultants present and we'll eventually get to the stage where our researchers ask your researchers. I think that's really going in the other direction.

Ce serait peut-être une bonne chose que les fonctionnaires puissent être là si tous les partis étaient d'accord, mais je peux voir que l'on ne s'entendra pas là-dessus. L'opposition voudra ensuite ses propres fonctionnaires et ses propres experts-conseils et l'on en viendra à un échange de questions et de réponses entre attachés de recherche. Je pense que c'est vraiment le contraire de ce que nous voulons.

**Mrs. Bakopanos:** I would like to come back to this same question. What is the purpose of the exercise? Is it a test for the minister to find out if he is aware of everything going on in his department? I do not think that this is what the opposition wants to know. You want a more in-depth discussion on a specific issue.

Les ministres auront effectivement une semaine de préavis. J'ai cependant pu constater comment les règles fonctionnent à l'Assemblée nationale et j'ai moi-même été là pour accompagner un ministre et je sais qu'on pose inévitablement des questions de nature technique auxquelles un ministre ne pourra pas répondre, même avec un préavis d'une semaine. Réussira-t-il l'examen ou échouera-t-il? Quel est notre objectif? L'objectif consiste à faire un examen approfondi de certaines questions.

Je ne vois pas comment la présence des fonctionnaires, qui font partie de l'appareil gouvernemental, nuit à ce que nous voulons faire.

**M. Langlois:** If we accept Mrs. Bakopanos' viewpoint, which seems to be shared by other members, we would also have to allow the opposition to be accompanied by advisors. This would not be to give a good performance in asking the question. If the minister can ask for the assistance of his advisors, the opposition should also be able to have its researchers or parliamentary advisors there so that they could say: You should ask such or such a supplementary. The member would then decide whether or not to ask it, just as the minister would decide whether or not to answer according to what his officials would say.

We would have to be on an equal footing. If we compare this procedure to a hockey game, we should not have one team on the ice with hockey sticks if the other one does not have them. The second team would find it difficult to score and would need a very good goalie. In my opinion, it is a matter of checks and balances.

Yes, they do have a week. But I've worked under the national assembly rules and I've worked with a minister when we have been present and there'll inevitably be a question that is a technical question and I don't think, even after a week's preparation, you expect the minister. . . Is he under examination, does he pass the exam? What is the aim of this exercise? The aim of this exercise is really to get to the issues involved.

I don't see how the presence of his officials, which is part of the government apparatus, is a detriment to the exercise that we are trying to put into place.

**M. Langlois:** Si on accepte le point de vue de Mme Bakopanos, qui est partagé par certains autres collègues, il faudrait aussi permettre à l'opposition de se faire accompagner de telles personnes. Il ne s'agit pas de bien performer au niveau de la question. Si le ministre a le loisir de répondre en se faisant aider de ses conseillers, l'opposition devrait aussi avoir la possibilité d'avoir son personnel de recherche ou ses conseillers parlementaires qui pourraient dire: Vous devriez poser telle question additionnelle. Le député déciderait de la poser ou de ne pas la poser, comme le ministre déciderait de répondre oui ou non, selon ce que ses fonctionnaires lui diraient.

Il faut être à armes égales. Si on compare cela à une partie de hockey, il ne faut pas qu'une équipe soit sur la glace avec des bâtons alors que l'autre équipe n'en a pas. Ce serait difficile de compter; il faudrait un bon gardien. C'est une question de *check and balance*, à mon avis.

[Text]

**M. Plamondon:** Mme Bakopanos a demandé quel était le but d'une telle période. Pour moi, le but est d'aller chercher une vision du ministre ou de son gouvernement concernant un problème. Il ne s'agit pas d'obtenir une statistique. Cela, on peut l'obtenir par les questions au *Feuilleton*, on par une lettre au ministre ou à un haut fonctionnaire. Il s'agit de demander au ministre si on parle des programmes sociaux, par exemple: Pour vous, les personnes âgées sont-elles une priorité? Ce n'est pas le haut fonctionnaire qui va me dire cela. C'est le ministre qui va dire si les personnes âgées sont une priorité ou non. À partir de cela, il faudra agir en conséquence. C'est la même chose si on parle de défense: Pour vous, l'armée de l'air est-elle plus importante que l'armée de terre? Sinon, investissons davantage là.

Il va y avoir des questions sur les intentions gouvernementales pour les années à venir. C'est ce qu'on va aller chercher pendant cette heure. On ne posera pas des questions spécifiques: Combien a coûté le pont que vous avez construit sur la rivière derrière chez nous? Ce n'est pas cela qu'on va aller chercher. C'est la vision du ministre. Dans ce sens-là, le haut fonctionnaire sera un empêcheur d'avancer. Ou bien s'ils sont là en retrait et que le ministre a besoin d'eux, il dira: Je vais consulter mes hauts fonctionnaires et je vous donnerai la réponse à la fin de la période des questions. Il ne faut pas cela devienne une période de questions techniques uniquement. C'est une question de vision.

**Mme Bakopanos:** Dans le même ordre d'idées, qu'est-ce qui empêche la présence des fonctionnaires qui sont les bras droits du ministre, même si on discute de questions de vision avec le ministre?

En ce qui concerne le deuxième point, à savoir la présence de l'équipe de recherche de chacun des partis d'opposition, personnellement, je ne favorise pas cela. On dit que le ministre aura une semaine pour se préparer. Je crois qu'avant même que la question soit posée, l'opposition a déjà de bonnes raisons de la poser. La présence de l'équipe de recherche est-elle nécessaire dans ces circonstances? Ils se sont déjà préparés à l'avance, parce qu'ils ont posé la question.

• 1225

**Le président:** Nous pouvons nous renseigner sur la pratique en vigueur à l'Assemblée nationale du Québec à cet égard.

**M. Marleau:** Les fonctionnaires sont là.

**Le président:** Et le personnel de l'Opposition?

**Mme Bakopanos:** D'habitude.

**M. Marleau:** Puisque c'est comme une commission parlementaire qui siège, je suppose qu'ils sont là ou qu'ils y ont accès, comme dans nos commissions parlementaires.

**Mme Bakopanos:** C'est exactement cela.

**Mr. Lee:** Although I can't agree right now with the general suggestions that have been made by colleagues, I do accept that if the process were to evolve into one where every time a question is asked the minister takes 30 seconds to consult with the officials. It's going to bog down the whole procedure. It's going to become very tedious, and not what we want. We'd like to have the immediacy of Question Period but more depth in answers.

[Translation]

**Mr. Plamondon:** Mrs. Bakopanos asked what was the purpose of the exercise. I believe that the purpose would be to learn how the minister or the government view a particular problem. It is not to get statistics that we can obtain by putting questions in the *Order Paper* or by sending a letter to the minister or an official. It would be to ask a minister, if we are dealing with social programs, for instance, whether seniors are a priority for him. This is not a question that the official will be able to answer. Only the minister can tell me whether or not senior citizens are a priority for him. After that, he will see what to do. It is the same if you are dealing with defence: In your view, is the airforce more important than the army? If not, we should invest more in the army.

There will be questions asked about the intentions of the government for future years. This is what we are going to try to learn in that hour. There will not be specific questions such as: How much did it cost to build the bridge over our river? This is not what we are trying to find out. We want to know what the vision of the minister is. In that sense, the official will simply be an obstacle. Or else, they could stay in the background and the minister could say if he needs their assistance: I will ask my officials and give you an answer afterwards. This should not become just a technical question period. It should be time to ask questions about visions.

**Mrs. Bakopanos:** In this same context, why would we not agree to the presence of officials who are the advisors of the minister, even if we are asking how the minister views certain things?

On the second point, the presence of the researchers of each opposition party, I must say that I do not personally support this idea. We have said that the minister will have a week to get ready. Even before asking a question, the opposition will already have had good reasons for asking it. Why have researchers present in such a case? The opposition members will already have prepared themselves in advance since they were the ones to ask the question.

**The Chairman:** We can ask what the practice is at the National Assembly in Quebec.

**Mr. Marleau:** The officials are there.

**The Chairman:** And the opposition researchers?

**Mrs. Bakopanos:** Usually.

**Mr. Marleau:** I imagine that they are there or have access to the floor because it is just like a parliamentary committee sitting.

**Mrs. Bakopanos:** Exactly.

**Mr. Lee:** Même si je ne suis pas vraiment d'accord avec les suggestions générales formulées par certains de mes collègues, je conviens que cela retardera vraiment les choses si le ministre doit prendre 30 secondes pour consulter ses adjoints chaque fois qu'on pose une question. Cela deviendra très ennuyeux et ce n'est pas ce que nous voulons. Nous voulons le même climat animé que pendant la période des questions, mais nous voulons des réponses plus complètes.

## [Texte]

I think, Mr. McWhinney, you made the same point.

I accept that the potential problem is there. I just don't think we've found the solution. At the moment I can't accept the appropriateness of having a minister there, being pursued on issues in depth, without having access to some resource.

**Mr. McWhinney:** Can you not say, in that case—and obviously there's a psychological limitation on how often you do it—that you'd like to reserve an answer for the regular Question Period if it's something where a great amount of technical detail is required?

It seems to me we run the risk of transforming this, what was envisaged as a method of accentuating the advantages of the Question Period, into a somewhat conventionalized form of the House and sitting as Committee of the Whole. I don't think that was the intention. This was part of the poetry of Parliament, getting life back into the institution. It will be a very exciting hour if it continues with the Speaker.

**The Chairman:** I think we've run out of time today. It's 12:30 p.m., time to adjourn. I'm sorry we haven't been able to complete this. I hadn't expected so lengthy a discussion on so many of the points.

We'll resume a week from Tuesday, on October 18. I guess we can continue with this discussion at that time.

## [Traduction]

Je pense que c'est aussi ce que vous avez dit, monsieur McWhinney.

Je sais que cela risque de poser un problème, mais je ne pense pas que nous ayons trouvé la solution encore. Pour l'instant, je ne peux pas accepter qu'un ministre puisse être mis sur la sellette pour répondre à des questions approfondies sans avoir accès à de bonnes sources de renseignements.

**M. McWhinney:** Ne pourrait-il pas dire dans ce cas-là, et, bien sûr, ce n'est pas une chose qu'un ministre voudra dire trop souvent, qu'il préférerait répondre pendant la période des questions ordinaire s'il doit fournir bon nombre de détails techniques?

Il me semble que nous risquons de transformer cette nouvelle partie de nos séances, qui devait au départ servir à exploiter les bons points de la période des questions, en une séance tout à fait réglementée de comité plénier. Je ne pense pas que c'est ce que nous voulions. Cela devait nous permettre de donner une nouveau souffle de vie à l'institution parlementaire. Cette séance pourrait être très intéressante si le Président de la Chambre est encore là.

**Le président:** Nous n'avons plus le temps de continuer. Il est 12h30 et il est temps de lever la séance. Je regrette de n'avoir pas pu terminer la discussion. Je ne pensais pas qu'on parlerait tellement longtemps d'un si grand nombre de choses.

Nous nous réunirons à nouveau dans une semaine à compter de mardi, soit le 18 octobre. Nous pourrons reprendre la discussion à ce moment-là.

La séance est levée.

The meeting is adjourned.

**MAIL**  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320

OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Canada Communication Group — Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*

*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
45 boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Public Works and Government Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9







